

# *Boletim Gaúcho de Geografia*

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

---

## MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NO INTERVENCIONISMO ESTATAL PARA O SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO

*Fernando Veloso, Rosângela Ap. de Medeiros Hespanhol*

*Boletim Gaúcho de Geografia, 40: 91-113, maio, 2013.*

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/39801>

---

Publicado por

**Associação dos Geógrafos Brasileiros**

---



**Portal de Periódicos  
UFRGS**

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL

---

## Informações Adicionais

**Email:** [portoalegre@agb.org.br](mailto:portoalegre@agb.org.br)

**Políticas:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

**Submissão:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

**Diretrizes:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

---

Data de publicação - maio, 2013.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

# MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NO INTERVENCIONISMO ESTATAL PARA O SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO

FERNANDO VELOSO<sup>1</sup>

ROSÂNGELA AP. DE MEDEIROS HESPAÑHOL<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas e seus rebatimentos no setor agropecuário brasileiro. As noções de permanência e de mudança contribuem para analisar as políticas públicas e a forma de intervenção do Estado brasileiro. Nossa reflexão inicia-se na década de 1930, perpassando pelos anos de 1960 e 1970, com o processo de modernização da agricultura, pela crise econômica da década de 1980 e o esgotamento do padrão de financiamento via crédito rural subsidiado, até as décadas de 1990 e 2000, quando se reconhece, tanto nos meios acadêmicos como governamentais, a importância da agricultura com base familiar. Todavia, no que tange ao atual cenário da política agrícola, o privilégio em relação à agricultura empresarial persiste, e acentua a clivagem entre os segmentos que compõem o rural brasileiro.

Palavras-Chave: políticas públicas; espaço rural; mudanças; permanências.

## INTRODUÇÃO

A característica das políticas públicas direcionadas ao setor agropecuário no período 1930/1980 teve um caráter puramente econômico, setorial e produtivista. Em virtude disso ocorreu o aprofundamento das relações capitalistas no campo brasileiro com vistas a atender o projeto de sociedade urbano-industrial. Como consequência desse processo houve: mudança da base técnica (mecanização e utilização de insumos “modernos” para a produção) da agricultura; maior integração da agricultura com a indústria; constituição dos complexos agroindustriais; favorecimento em termos de políticas públicas dos grandes produtores rurais, determinados produtos destinados à exportação e produtos agrícolas que puderam se transformar em matéria-prima para o processamento e beneficiamento industrial; entre outros (DELGADO, 1985 e 1997; GONÇALVES NETO, 1997; HESPAÑHOL,

1 Mestre em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, UNESP - Campus de Presidente Prudente. Membro do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA). E-mail: fer\_velozorro@yahoo.com.br

2 Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP - Campus Presidente Prudente. Líder do Grupo GEDRA. E-mail: rosangel@fct.unesp.br

Contudo, grande parte dos pequenos produtores rurais ficou à mercê do processo de modernização da agricultura brasileira, que se apresentou altamente seletivo e concentrador e, principalmente das políticas públicas, vivenciando períodos de incertezas e de acentuada pobreza. Como consequência, cabe mencionar a forte descapitalização desse segmento social, a intensificação do êxodo rural, a ampliação da miséria e a concentração da propriedade da terra.

Tal situação perdurou até meados da década de 1990, período marcado pela instabilidade macroeconômica, crise política e financeira do Estado e adoção de práticas neoliberais. Nesse contexto desfavorável, intensificaram-se as lutas e reivindicações de movimentos sindicais e sociais no campo, pressionando o governo brasileiro para que reconhecesse e legitimasse a importância econômica e social da agricultura familiar no espaço rural brasileiro. Foi a partir desse período que o governo federal estabeleceu uma linha de financiamento para esse segmento social, além da criação de um ministério, o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e de outros programas complementares, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). Portanto, a criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) representa uma mudança na forma de condução da política agrícola brasileira.

Para Hespanhol (2008), a partir da década de 1990, as políticas para o espaço rural brasileiro são elaboradas sob uma lógica diferenciada, apresentando mudanças na sua concepção, estruturação e formas de implementação, passando do enfoque setorial para o territorial. Além da perspectiva territorial, na qual se procura apreciar e valorizar a grande diversidade (econômica, social, política e cultural) que compõe o espaço rural brasileiro, outros elementos começam a ser considerados como, segurança alimentar, sustentabilidade, participação social e descentralização, reconhecendo o município como a instância local para execução, gestão e fiscalização das políticas públicas.

Todavia, mesmo com essas mudanças de perspectiva na condução da política agrícola brasileira ainda permanece a diferenciação entre a agricultura empresarial e familiar com dotações orçamentárias muito discrepantes para os respectivos ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA), com larga vantagem para a agricultura empresarial.

Nesse texto apresentamos a discussão sobre a forma de intervenção do Estado brasileiro no setor agropecuário. Na primeira seção iniciamos nossa análise tendo como marco as ações do Governo Vargas na década de 1930, mas que teve seu auge nas décadas de 1960 e 1970, com o processo de modernização da agricultura. Na segunda seção apresentamos algumas características das políticas públicas nas décadas de 1990 e 2000, quando se reconhece, tanto nos meios acadêmicos como governamentais, a importância da agricultura com base familiar no espaço rural brasileiro. Na terceira seção mostramos a clivagem existente entre a agricultura empresarial e a agricultura familiar no que tange a utilização

do crédito rural, utilizando dados de fonte secundária da Secretaria de Política Agrícola vinculada ao MAPA. Por fim, apresentamos as considerações finais e os referencias utilizados.

## O INTERVENCIONISMO ESTATAL NO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO

O histórico brasileiro de intervencionismo estatal no setor agropecuário é marcado pelo privilégio em relação aos grandes produtores e, em específico, para determinados produtos agrícolas, com maior grau de integração ao complexo agroindustrial, que visa, sobretudo, ao mercado externo, às exportações.

No decorrer do século XX o país vivenciou um período de transição de uma economia agro-exportadora para uma economia urbano-industrial. Dentre algumas mudanças ocorridas nesse período tem-se a centralização do Estado, alternâncias de fases de ditadura e democracia e construção de um mercado interno, integração do território nacional, incorporação das fronteiras agrícolas, acelerado processo de êxodo da população rural e rápido processo de industrialização e urbanização.

Portanto, é produzida uma agricultura adaptada às pressões da demanda econômica e profundamente heterogênea do ponto de vista econômico, social e regional. Assim, ocorreu o aprofundamento das relações capitalistas no campo brasileiro, tendo como consequências: mudança da base técnica (mecanização e utilização de insumos “modernos” para a produção); maior integração da agricultura com a indústria; constituição dos complexos agroindustriais; favorecimento em termos de políticas públicas dos grandes produtores rurais, determinados produtos destinados à exportação e produtos agrícolas que puderam se transformar em matéria-prima para o processamento e beneficiamento industrial; entre outros. (DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997; DELGADO, 2001; LEITE, 2001).

Szmercanyi; Ramos (1997) propõem uma periodização interessante sobre a política agrícola brasileira, tendo como início os anos de 1930 e se estendendo até os anos de 1980. De acordo com os autores, seria possível identificar três períodos: 1930/1945; 1946/1964; e, 1965-1980.

O primeiro período (1930/1945) é marcado pelo centralismo político do Governo Vargas (1930-1945). Anteriormente à década de 1930, as políticas agrícolas e comerciais tinham caráter provinciano, fato que muda com a centralização imposta pelo governo Vargas, cedendo lugar à defesa e à proteção de grandes setores rurais organizados, via criação de agências governamentais.

Nesse contexto é que foram criadas várias instituições estatais por produto, que visavam atender um amplo leque de políticas agrícolas que ia muito além da mera articulação econômica com o Estado, pois regulavam a produção, distribuição e preço desses produtos. Nesse período foram criados o Instituto do Açúcar e Álcool (IAA), Instituto Brasileiro do Café (IBC) e CEPLAC (Comissão Executiva de

Planejamento da Lavoura Cacaueira). Ou seja, em termos de ações do Estado Brasileiro, não existia uma política agrícola em nível nacional, mas políticas específicas destinadas a cadeias produtivas de exportação (SZMRECSÀNYI; RAMOS, 1997).

Além disso, na década de 1930 tivemos a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) vinculada ao Banco do Brasil, representando um marco no sistema de crédito rural na história do país. A introdução do crédito rural público propiciou algumas vantagens aos agricultores no fomento da produção, pois eliminava os intermediários particulares que cobravam taxas de juros abusivas, sendo uma iniciativa pioneira de sistematização do financiamento agrícola. No entanto, a CREAI apresentava também uma série de limitações, beneficiando grandes produtores, regiões e produtos específicos, ou seja, as cadeias produtivas organizadas e defendidas por organismos estatais (SZMRECSÀNYI; RAMOS, 1997).

Dessa forma, as políticas governamentais nesse período estavam voltadas para a sustentação da atividade agro-exportadora, pagamento da dívida externa e na tentativa de promover a industrialização via substituição de importações.

O segundo período (1946-1964) foi marcado pela regulação da produção, iniciada no período pós-guerra. A agricultura foi fortemente apoiada numa política cambial, responsável por grande parte da transferência intersetorial para a indústria, principalmente com a lavoura do café.

A expansão urbana e industrial gerou uma demanda de produtos para o abastecimento interno, fato que provocou algumas crises de alimentos e alta nos preços dos produtos nos anos de 1950 e 1960. Outra dificuldade enfrentada estava na deficiência de uma infraestrutura de transportes e armazenamento. A expansão do sistema rodoviário, a construção de armazéns no Centro Sul e a construção de Brasília deram maior dinamismo ao país, promovendo uma maior integração entre as regiões, principalmente por meio do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (SZMRECSÀNYI; RAMOS, 1997).

Além disso, no decorrer das décadas de 1950 e 1960 emerge na sociedade brasileira o debate sobre a questão agrária, pondo em discussão a ineficiência do modelo de agricultura vigente no país que tinha como características principais: forte concentração da propriedade fundiária baseada no latifúndio; baixo grau de assalariamento na agricultura; baixos índices de produtividade; aumento da produção via expansão da fronteira agrícola; base técnica primária da produção, sobretudo ligada à tração animal; baixo grau de integração com a indústria; e, pequena articulação com o mercado interno (GONÇALVES NETO, 1997). Além disso, o país vivenciava no início da década de 1960 uma estagnação do processo de industrialização, crise financeira do setor público, crise política, deficiências no sistema de abastecimento interno – alta dos preços (1960-1964) e superprodução do café (1961).

Nesse contexto estabeleceu-se um intenso debate sobre os rumos da agricultura brasileira, marcado por dois grupos: de um lado, tínhamos o grupo progressista que defendia que as mudanças tinham que ocorrer por intermédio de alteração na estrutura fundiária através da reforma agrária; e o segundo grupo,

conservador, defendia a alteração por meio da modernização agrícola como forma de promover o incremento da produção.

O primeiro grupo, denominado de “estruturalistas”<sup>3</sup>, defendia mudanças estruturais na agricultura brasileira, apontando como principal causa do atraso do setor, as distorções da estrutura agrária brasileira e as políticas que beneficiavam um grupo restrito de produtores. Para esse grupo, o caminho para a redução dos problemas no campo consistia (e ainda consiste) na realização da reforma agrária.

O segundo grupo defensor da “teoria da modernização”<sup>4</sup> argumentava que por meio da incorporação de insumos industriais ao processo produtivo agrícola, seria possível conciliar esta atividade nas bases da economia capitalista moderna. Para esse grupo, a abundância de terras e de mão de obra no campo brasileiro dava um caráter arcaico ao setor, pois se constituíam em características que impiediam a adoção de inovações na agricultura. Sendo assim, alterações na estrutura agrária não se constituiriam num empecilho à modernização almejada que, consequentemente, influenciaria numa maior participação do setor no processo de desenvolvimento do país. Gonçalves Neto (1997) destaca que prevaleceram os ideais do grupo favorável à modernização da agricultura.

O terceiro período (1964-1980), referido por Szmrecsànyi; Ramos (1997), iniciou-se com o processo de integração da agricultura com a economia urbana e industrial, culminando no processo de modernização conservadora<sup>5</sup> da agricultura brasileira. No quadro político nacional, os militares, por meio do golpe de 1964, tomaram o poder e intensificaram o processo de centralismo e autoritarismo com medidas no plano econômico que determinaram o ritmo e a direção da expansão do capital, se transformando no condutor do processo de desenvolvimento nacional.

A atuação do Estado nesse período foi de promover o setor agropecuário nos sucessivos planos de desenvolvimento<sup>6</sup> , a fim de que gerasse divisas financeiras para o país, tanto para o surto de industrialização, como para o pagamento da dívida externa; além de fornecer grande contingente de mão de obra que permitiu o avanço da indústria no período do “milagre econômico” (1968/1973). Assim, a agricultura ocuparia um papel de subordinação frente ao modelo econômico adotado para o Brasil, com base na industrialização, e sua função seria de aumentar a produção de matérias primas, de produtos exportáveis e de alimentos, diminuindo a importação de produtos agrícolas (GONÇALVES NETO, 1997).

Gonçalves Neto (1997, p. 153) ilustra como as elites agrárias “abocanharam”

3 Autores como Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Ignácio Rangel defendiam mudanças estruturais.

4 Esse grupo contava com Rui Muller Paiva, Nicholls e Schuch como defensores importantes.

5 Expressão criada por José Graziano da Silva, em sua obra Modernização Dolorosa de 1982 es.

6 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965); Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970); Metas e Bases para a Ação de Governo (1968-1970); I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974); e, II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

parte das benesses da política de crédito rural subsidiado.

[...] No entanto, chama também a atenção para o fato de que a distribuição deste subsídio não ocorreu de forma homogênea entre os agricultores, mas foi centralizado nas mãos dos mais poderosos ou dos que já se encontravam envolvidos no processo de modernização, contribuindo para a transferência de recursos de renda dentro do próprio setor e aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais.

Ou ainda como esclarece Gonçalves Neto (1997, p. 174) ao analisar os dados da distribuição do crédito rural no Brasil no período de 1966-1976, destacando uma dupla conclusão, como no trecho a seguir:

Por um lado, indicam a óbvia e assustadora concentração dos recursos do crédito rural nas mãos de um pequeno número de produtores no cenário agropecuário, permitindo identificar os primeiros grandes beneficiários do sistema de crédito rural barato instalado no país e demonstrando o caráter discriminatório do processo de modernização da agricultura brasileira. Por outro lado, o crescimento dos contratos maiores pode indicar que realmente o processo de modernização estava conseguindo alcançar alguns de seus objetivos [...] ficando clara a opção do projeto governamental, conhecida como modernização conservadora.

Leite (2001) destaca que o SNCR tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras tanto públicas como privadas. Todavia, a maior parte do fundo financeiro veio de recursos do Tesouro Nacional repassados pelo Banco do Brasil - BB, enquanto que a participação dos bancos privados sempre foi diminuta<sup>7</sup>. Ou seja, os bancos privados direcionavam os recursos para o crédito de comercialização, enquanto que o setor público financiava a esfera produtiva propriamente dita (custeio e investimento).

Vimos que a abundância de recursos não significou necessariamente sua utilização da forma mais eficiente, quer em termos da alocação dos recursos nas atividades-fim, quer ainda se pensarmos na noção de eficiência distributiva. Nem mesmo o processo de distribuição deste crédito deu-se com a transparência necessária. (LEITE, 2001, p. 148)

Portanto, essas diretrizes que pautavam a modernização da agricultura brasileira não estavam direcionadas para todos os agricultores. Por conta disso, os autores da teoria da modernização defendiam um mecanismo de autocontrole que impedia que a difusão se expandisse além de certo limite, grau máximo de

<sup>7</sup> Os próprios bancos, principalmente os privados, favoreceram que os recursos da política de crédito rural subsidiado estivessem concentrados, justificando-se que os custos administrativos estabelecidos com pequenos produtores rurais eram os mesmos demandados por médios e grandes contratos, além desses últimos oferecerem maiores garantias as instituições financeiras para obtenção dos financiamentos (GONÇALVES NETO, 1997).

modernização, o que faria com que os fatores tradicionais de produção (terra e mão de obra) levariam à queda dos preços em virtude do aumento da produção. Assim, parte significativa dos produtores rurais precisaria continuar aguardando para se modernizar, ou melhor, estes somente se modernizariam se o crescimento de outros setores (industrial) ou as exportações elevassem o grau máximo de modernização.

O dualismo tecnológico na agricultura não reflete, desta forma, apenas as diferenças entre agricultores ou regiões, ou deficiências nos serviços de assistência ao campo, mas se torna uma característica própria do processo de desenvolvimento agrícola (GONÇALVES NETO, 1997, p. 84)

Assim, como os produtores rurais que abasteciam o mercado interno, em razão da pouca utilização do progresso técnico e do controle de preços, não conseguiam competir nas mesmas condições, isso ocasionou a diminuição na oferta de alimentos. Configura-se, portanto, a formação de dois setores estanques, separados por um crescente hiato tecnológico: os produtos de exportação e os do mercado interno.

Complementando a periodização proposta por Szmrecsànyi; Ramos (1997), Leite (2001) divide a política agrícola brasileira posterior à criação do SNCR em dois grandes períodos: 1965/1985 e 1986/1996.

O primeiro (1965 a 1985), se caracterizou pela relativa facilidade de expansão do crédito rural oficial e pelas condições de repasse aos beneficiários. Houve também a presença marcante dos recursos do Tesouro Nacional como fonte provedora e o Banco do Brasil como agente intermediador entre as partes.

O segundo (1986 a 1996), em virtude da crise econômica e a unificação orçamentária, as facilidades de volume e acesso ao crédito oficial se reduziram, como também decresceu significativamente a participação dos recursos do Tesouro para financiar o SNCR. Assim, ocorreu a criação de novos instrumentos de captação de recursos, como a poupança rural e a emissão de títulos privados.

Na década de 1970, a agricultura passa a não ser mais encarada como entrave ao crescimento econômico do país, sendo que ela demonstra sinais de eficiência e modernização. No entanto, os efeitos sociais, espaciais e ambientais foram perversos, pela concentração do crédito rural farto na mão de um reduzido número de grandes produtores e produtos, dirigido espacialmente para os estados do Centro Sul do país, beneficiando a elite rural e grupos específicos que mantinham estreitos laços com a burocracia estatal (DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997).

Em fins da década de 1970, após o segundo choque do petróleo, uma nova função é colocada para a agricultura brasileira, além de produzir alimentos e divisas, ela teria que produzir alternativas energéticas ao petróleo (GONÇALVES NETO, 1997). Em razão da crise internacional e dos efeitos na economia dos países da América Latina e do Brasil, Delgado (1985) aponta que no final da década

de 1970, a fase modernizante da agricultura brasileira começa a mostrar sinais de colapso, principalmente com a redução do crédito subsidiado.

A partir desse período, o Estado Brasileiro restringe a política financeira, por intermédio da elevação das taxas de juros e redução dos subsídios, diminuindo as operações de crédito de comercialização e custeio, mas principalmente da modalidade investimento<sup>8</sup>. Esse fato favoreceu o sistema de crédito privado, regulado pelas condições do mercado financeiro, com taxas de juros bem mais elevadas.

Rezende (2003) destaca que as medidas tomadas no início dos anos de 1980 afetaram decisivamente o desempenho da agricultura. O primeiro aspecto a ser levado em conta foi o estímulo às exportações e à produção de cana-de-açúcar com o PROÁLCOOL (Programa Nacional do Álcool), afetando negativamente a produção e a disponibilidade de alimentos, além do desestímulo à produção doméstica-alimentar, agravando também a situação econômica dos pequenos agricultores. O segundo aspecto se deu pela política fiscal e monetária, que impactaram não somente pela recessão econômica, mas também na reforma que atingiu o crédito rural, elevando as taxas de juros e indexando o financiamento às taxas de inflação, fato que reduziu significativamente o volume disponível para empréstimo.

Após o fim da ditadura militar e a redemocratização do país, o modelo econômico adotado apresentava forte recessão em razão da crescente dívida externa, das elevadas taxas de inflação e de uma profunda crise do Estado. Ainda assim, ficou a cargo das atividades agrícolas e agroindustriais a função de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida interna e externa. Portanto, mesmo com a diminuição da oferta monetária para o campo brasileiro, as políticas continuaram a beneficiar algumas cadeias produtivas, através de políticas setorizadas, como por exemplo, no caso do setor tritícola e sucroalcooleiro, favorecendo aos lobbies do empresariado rural/agroindustrial (LEITE, 2001).

No contexto econômico foram várias as tentativas de planos econômicos no período para a estabilização das taxas exorbitantes de inflação, por meio de algumas medidas como congelamento de preços, arrocho dos salários, indexação da moeda e aumento na taxa de juros, por meio de sucessivos Planos econômicos, entre eles o Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1988), mas todos fracassaram em seus objetivos e muitos economistas apontam os anos de 1980 como a “década perdida”.

Na década de 1980, o Estado diminuiu significativamente a intensidade de suas ações gerais para a agricultura, e teve como principal forma de intervenção a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), com o objetivo de estimular a produção e controlar mais eficientemente os preços agrícolas. No entanto, para Leite (2001) a PGPM refletia as mesmas formulações de décadas anteriores, sendo custosa e pouco eficiente, com efeitos deletérios que aumentaram consideravelmente a inflação e o déficit público.

8 A queda atingiu com mais intensidade o segmento à montante da agricultura, produtor de bens de capital, tais como: veículos, máquinas e implementos, tratores, equipamentos de beneficiamento e depósitos de armazenagem, aparelhos de irrigação, entre outros (DELGADO, 1985).

Na década de 1990, a economia brasileira passou por um processo de reestruturação e adoção de políticas neoliberais, por meio da abertura comercial, liberalização dos fluxos financeiros, privatizações de empresas estatais, desregulamentação de mercados que historicamente foram protegidos (cadeias de trigo, café, leite e cana-de-açúcar) e criação de novas políticas de preços mínimos e de crédito rural, como o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (REZENDE, 2003).

Assim, devido ao caráter centralizador do Estado Brasileiro, as políticas públicas direcionadas ao espaço rural tiveram como característica principal durante esse período, o seu caráter setorial, uma vez que objetivavam, sobretudo, o crescimento do volume produzido e dos índices de produtividade decorrentes da incorporação de inovações tecnológicas pela atividade agropecuária (HESPAÑOL, 2008).

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

Na América Latina e no Brasil, as políticas de desenvolvimento local começaram a receber atenção nos anos de 1980 sob o contexto de crise econômica, quando surgiram experiências buscando encontrar respostas autônomas de desenvolvimento para os espaços locais.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representa um marco, uma mudança, em torno da maior participação da sociedade civil nas políticas públicas locais. A Constituição traz em seu texto a proposta de descentralização da administração pública, ampliando a responsabilidade dos estados e municípios e institucionalidades novas para a tomada de decisão da sociedade civil (os conselhos municipais e regionais). No entanto, as transferências das responsabilidades não foram acompanhadas na mesma medida do repasse de recursos financeiros adequados para a execução das responsabilidades (ORTEGA, 2008).

No início da década de 1990, os países da América Latina passaram por um intenso processo de desregulamentação da economia e redução do papel do Estado a leis do mercado. Os organismos multilaterais, particularmente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, passam a recomendar, “ou melhor”, impõe sua cartilha de controle de gastos públicos para gerar superávit primário como forma de resolver o endividamento público (FAVARETO, 2006; ORTEGA, 2008).

Para Favareto (2006) esses fatores contribuíram para que, particularmente em meados dos anos 1980 e, principalmente, nos anos 1990, se instituísse um padrão em que:

[...] em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais (FAVARETO, 2006, p. 01)

O tema do desenvolvimento ficou marginalizado durante algumas décadas, passando a ser revalorizado pela literatura e pelas políticas públicas no final da década de 1990. Durante essa década, o que esteve em voga foi o chamado desenvolvimento local, apoiado em mudanças na organização da gestão pública, sustentado em iniciativas descentralizadas, que valorizavam as estruturas dos governos locais e a maior participação das sociedades na condução das políticas públicas.

Dessa forma, a descentralização emerge como um instrumento de fortalecimento da vida cívica, se constituindo num rompimento com as estruturas anteriores pautadas em governos altamente centralizadores e hierárquicos. Essa orientação foi recomendada pelos organismos multilaterais que viam a descentralização como condição sine qua non para uma mudança no comportamento social, “capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado” (ARRETCHE, 1996, s/p).

Ortega (2008), com base nos estudos do argentino Coraggio (1997), identificou duas correntes de pensamento na defesa de políticas de descentralização nos países latino-americanos. De um lado, a corrente que via na descentralização o aprofundamento da ação de livre mercado nos níveis locais, pautado nos ideais neoliberais. De outro lado, aparecia a corrente que reivindicava a descentralização como forma de resgatar a iniciativa dos atores locais, já que o processo de globalização tem levado à perda da identidade e de protagonismo.

Para Arretche (1996) não existe uma garantia prévia que o modelo descentralizador é mais eficaz do que o centralizador, ou que a descentralização dos recursos implique na abolição da dominação e de práticas clientelistas e de corrupção. O que está em voga, na visão da autora, não é o simples fato de deslocar os recursos do centro para subsistemas mais autônomos, mas na efetivação de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter e não a escala ou o âmbito das decisões.

Pode parecer ingênuo afirmar (pois, na verdade, uma concepção que associava gestão do nível central de governo a ausência de democracia esteve presente no debate), mas o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática (ARRETCHE, 1996, s/p).

Nesse mesmo sentido, Ortega (2008) destaca que as agências multilaterais e os defensores do localismo almejavam apartar os governos centrais das decisões locais, e criar um aparente consenso em torno do tema do desenvolvimento local, defendendo a possibilidade de construção do desenvolvimento local autônomo e endógeno. Também no período pós-ditadura, com a abertura política do país, houve uma pressão da sociedade civil para ter maior participação na implementação de políticas descentralizadas.

Ortega (2008) aponta que, passado alguns anos, os próprios relatórios das

agências multilaterais, no caso do Banco Mundial, reconheceram a incapacidade das políticas liberalizantes de tirarem os países da situação de subdesenvolvimento. Ao contrário, países que centraram sua estratégia de ação na melhoria da distribuição de renda e ativos, se encontraram em melhor situação. Nos países latino-americanos há um aparente consenso que as transferências de responsabilidades não são acompanhadas de meios para sua execução. Isso ocasionou uma distribuição assimétrica dos recursos em favor de regiões e localidades mais desenvolvidas, que dispõem de meios e capacitação para desempenhar as funções que foram sendo atribuídas a elas.

Além das dificuldades intrínsecas ao processo de desenvolvimento local, não podemos ignorar as assimetrias de poder nos territórios, tanto inter como intraclasse, que podem ser preservadas, ou mesmo ampliadas, em função dos modelos de governança induzidos pelas políticas públicas. Desse maneira, para que se promova um processo de desenvolvimento menos desigual, é preciso reduzir essas assimetrias de poder econômico, político e social (ORTEGA, 2008, p. 17).

Brandão (2007b), por sua vez, coloca um importante elemento no debate, pois se estabeleceu esse “consenso” nas propostas de ações de políticas de criação de arranjos socioprodutivos, sempre na perspectiva que o desenvolvimento depende somente dos fatores ou elementos endógenos, associando-se ao localismo.

Assim, a endogenia exagerada na promoção de políticas públicas de desenvolvimento é mais uma idéia fora do lugar, de tantas outras. A visão monolítica localista realiza uma identificação insistente entre lugar e comunidade, resignando-se frente a um movimento unidirecional de globalização que, segundo tais teorias, é irreversível e marcado pela unicidade de seus processos. Negligenciando a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada, compensatória e na menor escala (a local) dariam conta de superar os entraves (identificando e removendo gargalos e bloqueios (na trajetória do progresso predestinado, sem limites e absorvedor e inclusivo (BRANDÃO, 2007b, p. 52).

Muitas dessas ideias são importadas de países europeus, influenciadas por interesses políticos variados, que exprimem o fortalecimento de uma visão diferenciada sobre o meio rural, apoiado na multifuncionalidade. No caso brasileiro, se deve levar em consideração as suas especificidades, sobretudo, as desigualdades sociais e regionais, e as assimetrias de poder local que estão incrustadas na sociedade brasileira. Isso não pode ser ignorado no momento de formular políticas públicas de corte descentralizado.

Outras questões também devem ser observadas como a desconsideração do contexto macroeconômico, minimização de conflitos locais (oligarquias são os

representantes do nível local), da estrutura das classes sociais, do papel do espaço e das políticas nacionais. Não se pode desconsiderar que muitos arranjos socio-produtivos locais, com vistas ao desenvolvimento, são constituídos por parcelas de população excluídas, em que impera enorme pobreza, baixa capacidade organizativa e sem infraestrutura social básica (FAVARETO, 2006; BRANDÃO, 2007a; ORTEGA, 2008).

Desde o início do Governo FHC ocorreu um protagonismo das políticas liberalizantes, como a abertura comercial, privatizações e elevadas taxas de juros. Com o início do Governo Lula (2003) houve a expectativa de mudanças, que se transformou num paradoxo rapidamente. Ou seja, como compatibilizar a política macroeconômica com as políticas de combate à pobreza e as desigualdades sociais?

No contexto mais geral, a prioridade do governo central não estava em realizar mudanças estruturais, mas em permanecer com a política macroeconômica por meio de ajustes fiscais para o equilíbrio orçamentário e da criação de ambientes favoráveis para os negócios.

Ortega (2008) menciona que como ocorreu no Governo FHC, também o Governo Lula lançou seus projetos de desenvolvimento apontando para a continuidade da abordagem territorial no espaço rural. Ou seja, a alteração foi somente na escala da intervenção, passando do município para um arranjo intermunicipal, tendo como plano de ação os Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's) no âmbito do Fome Zero, dos Territórios Rurais, e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania.

Sabourin (2009) destaca que esse agrupamento de municípios foram pensados a partir de decisões políticas na esfera federal. Isso gerou pouca ou nenhuma identidade, ocasionando certa desconfiança por parte dos agricultores, dos atores sociais e mesmo do poder público local.

A partir disso, o desafio continua o mesmo: como articular politicamente os municípios para que seja criado um pacto intermunicipal de desenvolvimento com vistas ao desenvolvimento territorial?

A ação consorciada parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional, provendo essas localidades de melhores condições de competitividade e solidariedade sistêmicas (ORTEGA, 2008, p. 50)

Ortega (2008) aponta que a incorporação das estratégias de desenvolvimento local nas políticas públicas federais pode representar grande avanço no resgate de parcela importante dos espaços rurais deprimidos. Mas, coloca que as estratégias bem sucedidas, como no caso da Terceira Itália, contaram com políticas de caráter intervencionista dos Estados, contrastando com os ideais neoliberais de alternativa “autônoma” desses espaços ou a liberação da responsabilidade dos

Estados Nacionais.

No caso brasileiro, as políticas sociais que passaram a ser descentralizadas não superaram o clientelismo e o assistencialismo, e apresentam sérios problemas e dificuldades de operacionalização, principalmente na escala local.

Ortega (2008) também destaca que as estratégias dos governos FHC e Lula, em linhas gerais, valorizavam as diversidades locais e a contribuição que os processos endógenos de desenvolvimento local provocariam nesses espaços. Todavia, coloca que parte expressiva desses “territórios” enfrenta sérios problemas para conduzir processos de desenvolvimento.

Para Brandão (2007b), ao se fazer qualquer diagnóstico que leve em consideração o território não pode ser negligenciado a natureza das hierarquias imputadas, deve-se explicitar os conflitos e compromissos postos, analisar a inserção frente a ritmos diferenciados dos processos econômicos e nexos de complementaridade dos diversos territórios com os quais se relaciona conjunta e estruturalmente. Na perspectiva desse autor, o “pesquisador da dimensão territorial do desenvolvimento deve ser um apanhador de sinais e um caçador de hierarquias” (BRANDÃO, 2007b, p. 53).

Diferentemente dos que vêm o território como um receptáculo, um sítio-local-inerte, há amplas possibilidades de entendê-lo, uma vez que o território é “nexo, ligadura e junção de confluências e conflitualidades de projetos de sujeitos sócio-políticos” (BRANDÃO, 2007b, p. 53). Para se pensar em políticas públicas territorializadas é necessário articular devidamente escalas, arenas, níveis e instâncias, que se encontram em tramas sociais e políticas.

Isso fica evidente ao analisar a política agrícola no país, que é fragmentada por meio da atuação de dois Ministérios distintos para o setor agropecuário: MAPA (Ministério da Pecuária, Agricultura e Abastecimento) e MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), como abordaremos na sequência.

## PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS: A ATUAÇÃO DO MAPA E DO MDA

Fazendo uma analogia ao título de um dos livros do professor Milton Santos, podemos afirmar que estamos diante de um espaço dividido<sup>9</sup> no rural brasileiro. Na tentativa de uma aproximação com essa teoria que foi formulada para as cidades: circuito superior e circuito inferior da economia. Assim, entendemos que a prioridade sempre foi e continua sendo dada à agricultura empresarial, ao agro-negócio, visto como circuito superior, e a pequena agricultura mercantil com base no trabalho familiar, marginalizada por grande período de nossa história e vista como circuito inferior da economia.

Essa separação é indiscutível, ou seja, existe uma dualidade do ponto de vista da intervenção federal no rural brasileiro, representada por dois projetos distintos para o país: o primeiro com base na agricultura empresarial e outro na

---

9 Santos (1978).

pequena agricultura com base familiar. Isso fica nítido no Estado brasileiro por ter dois ministérios distintos para o setor agropecuário: MAPA e MDA.

Ou seja, existem dois projetos, sendo que o primeiro (MAPA) tem um enfoque puramente setorial, priorizando a expansão da produção e da produtividade por meio da incorporação de tecnologias e do aumento da competitividade visando, sobretudo o mercado externo. Em contrapartida, vem se dando ênfase a um processo de desenvolvimento rural que atenda aos aspectos sociais e ambientais pelos pequenos produtores, comunidades quilombolas, assentados etc. (LOCA-TEL, 2004; HESPAHOL, 2008; SABOURIN, 2009).

Nesse sentido Locatel (2004, p. 380-81) destaca que:

[...] a manutenção do modelo de política agrícola, que foi responsável pela geração de parte dos problemas apresentados pelo meio rural do país, segue gerando problemas (e também soluções) e as políticas que são implementadas, que deveriam diminuir as desigualdades e resolver os problemas no meio rural, ainda apresentam muitas limitações [...] quando se verifica a atuação do Estado no setor agropecuário, o modelo de política adotado nesse período segue o mesmo princípio causando distorções que agravaram os problemas já existentes no meio rural brasileiro.

Hespanhol (2008) ao problematizar a atuação da administração federal por meio de dois Ministérios para atender as demandas do campo, salienta que isso evidencia a divergência de interesses e a dubiedade das políticas públicas voltadas ao meio rural.

Apesar deste tratamento diferenciado por parte das políticas de crédito oficial, adota-se no país o discurso oficial da cobrança e sistemática da ampliação dos níveis de eficiência e competitividade e de inserção ao mercado por toda a agricultura, independentemente da sua escala (HESPAHOL, 2008, p. 85).

Sabourin (2009) destaca que essa diferenciação tem levado a uma separação das políticas de desenvolvimento rural, agrícola, social e ambiental. Na sua visão, isso tem levado a especialização nas diversas secretarias que compõem os ministérios com o intuito de atender cada público alvo: de um lado agricultores familiares e assentados de reforma agrária, e de outro ou produtores da agricultura patronal. Além disso, isso acarreta a superposição de medidas, por vezes contraditórias, como por exemplo, entre a produção e conservação ambiental, ou entre a produção e a legislação sanitária.

Para Sabourin (2009) a falta de uma orientação geral, de um projeto nacional, reflete nas disputas políticas e afirma que:

[...] a tendência que prevaleceu consistiu em satisfazer a cada setor de acordo sua capacidade de reivindicação. Em decorrência, privilegiou-se o apoio

a agricultura patronal, que dispõe de muita força no Congresso Nacional e nos governos dos principais estados. Por uma parte, medidas compensatórias estão distribuídas entre os diversos setores da agricultura familiar e camponesa.

Embora, feita a essa distinção entre a agricultura familiar e a agricultura empresarial, ambas estão pautadas na política agrícola do crédito rural subsidiado. Todavia, o volume de recursos que a agricultura empresarial é muito maior, inclusive com linhas de crédito diferenciadas com recursos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e de Fundos Constitucionais, como o FCO (Fundo Constitucional do Centro-Oeste)<sup>10</sup>.

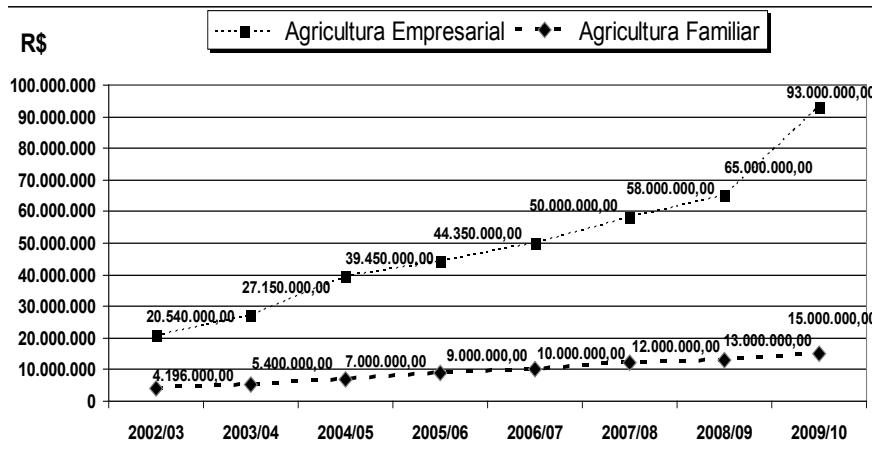
Para mostrar a distinção que é feita sobre o financiamento de crédito rural no país recorremos aos dados da Secretaria de Política Agrícola (SPA) e do Departamento de Economia Agrícola (DEAGRI) vinculado ao MAPA<sup>11</sup>.

Destaca-se que a série histórica disponibilizada inicia-se somente no ano agrícola de 2002/03, entretanto, esquadrinhando apenas esses oito anos agrícolas que se estende até o ano de 2009/10, já foi possível constatar o privilégio que a agricultura empresarial tem no fomento ao crédito rural em detrimento à agricultura familiar. Essa supremacia se dá tanto pelo volume de crédito disponibilizado como no montante de recursos utilizados, como retratamos nas figuras 1, 2 e 3.

Figura 1. Evolução dos Recursos Disponibilizados pelo Crédito Rural no Brasil (2002/03 a 2009/10).

10 Dentre alguns fundos e programas específicos que financiam a agricultura empresarial aparecem na modalidade custeio e comercialização: PROGER Rural (Programa para Geração de Emprego e Renda Rural), PRONAMP Rural (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural) e a Poupança Rural. Para a modalidade investimento existem diversas linhas de financiamento e programas específicos do BNDES, tais como: MODERFROTA (Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras), MODERAGRO (Programa de Modernização da Agricultura e Conservação da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais), MODERINFRA (Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem), PRODEFRUTA (Programa de Desenvolvimento da Fruticultura), PRODEAGRO (Programa de Desenvolvimento do Agronegócio), PRODECOOP (Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária), PROPFLORA (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas), PROCAP - AGRO (Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias).

11 No banco de dados do crédito rural junto ao MAPA é feita a separação entre a agricultura familiar e a agricultura empresarial. No volume de recursos para o financiamento do crédito rural são alocados tanto os recursos para custeio como para investimento.



Fonte: MAPA/SPA/DEAGRI – disponível em <http://www.agricultura.gov.br>. Org: Fernando Veloso.

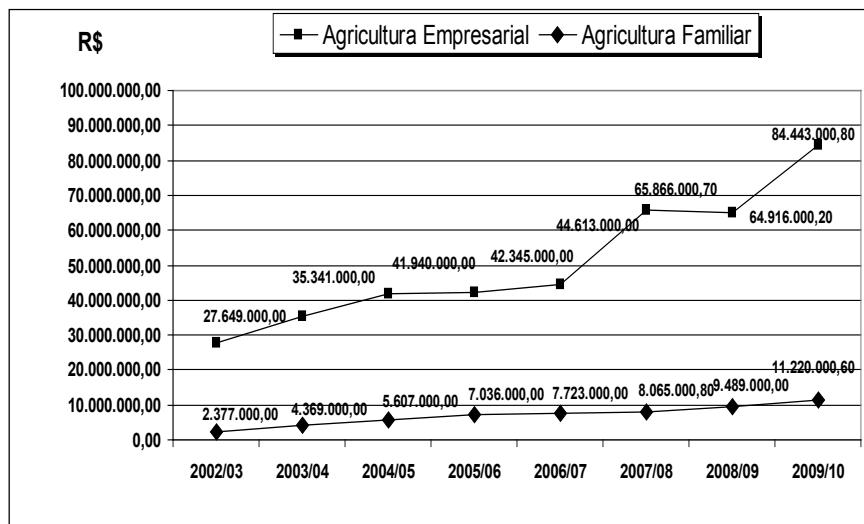
Num primeiro momento, ao examinar a figura 1, fica evidente o volume de crédito disponibilizado pelo Governo federal em seus planos agrícolas para a agricultura empresarial que, desde o ano de 2002/03, teve incremento de 4,5 vezes no valor total.

A curva de volume de recursos financiados é ascendente em todo o período analisado, passando de 20 bilhões em 2002/03 para a marca de 93 bilhões de reais em 2009/10, incremento em termos percentuais de cerca de 350%. Outro elemento fundamental a ser destacado é que na média a agricultura empresarial contou com 83,77% do total dos recursos disponibilizados para o financiamento de crédito rural no Brasil. Em contrapartida, a agricultura familiar teve disponibilizado nos planos agrícolas, em média, apenas 16,23% do total, mostrando a diferenciação e a prioridade que é dada a um segmento em detrimento ao outro.

Os valores disponibilizados para a agricultura familiar também tiveram aumento no período de análise, mas em comparação ao volume destinado à agricultura empresarial, são pouco representativos. Dessa forma, no ano de 2002/03, o montante de recursos oferecidos para a agricultura familiar foi de cerca de 4,2 bilhões, passando para 15 bilhões de reais em 2009/10, acréscimo em termos percentuais de aproximadamente 260%.

Além dos recursos estipulados para o financiamento do crédito rural, recorremos ao montante realmente utilizado, como também analisamos o percentual entre o que foi disponibilizado pelo Governo Federal e o que foi financiado, tanto para a agricultura empresarial como a agricultura familiar entre os anos agrícolas de 2002/03 a 2009/10, como representado nas figuras 2 e 3.

Figura 2. Evolução dos Recursos Utilizados pelo Crédito Rural no Brasil (2002/03 a 2009/10).

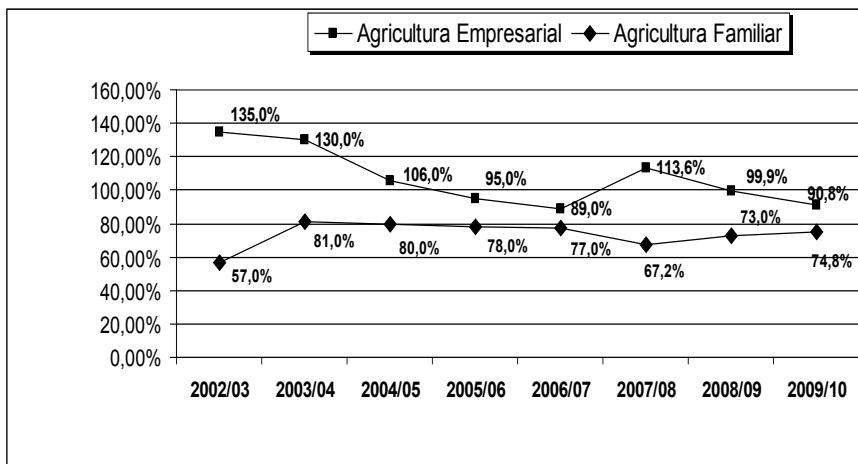


Fonte: MAPA/SPA/DEAGRI – disponível em <<http://www.agricultura.gov.br>>. Org: Fernando Veloso.

Diante desses dados, constatamos que a agricultura empresarial em metade dos anos agrícolas analisados utilizou-se de valores superiores ao que foi estipulado pelo Governo Federal. Isso ficou evidente nos anos agrícolas de 2002/03, 2003/04 e 2008/09, com percentuais superiores a 35,00%, 30,00% e 13,60%, respectivamente, do que foi inicialmente alocado para cada ano agrícola. Somente no ano agrícola de 2006/07 o total alocado pela agricultura empresarial esteve abaixo dos 90,00% do total estipulado, mas o valor alocado foi superior a 65 bilhões de reais.

A curva ascendente da agricultura empresarial teve pequena redução apenas no ano de 2008/09, período de repercussão da crise internacional que teve influência sobre esse setor. No entanto, no ano agrícola de 2009/10 volta a ter crescimento significativo, incremento de 30,10% em relação ao ano agrícola anterior, utilizando 90,8% dos recursos estipulados, contabilizando 84,4 bilhões de reais.

Figura 3. Percentual utilizado dos Recursos Disponibilizados pelo Crédito Rural no Brasil (2002/03 a 2009/10).



Fonte: MAPA/SPA/DEAGRI – disponível em <<http://www.agricultura.gov.br>>. Org: Fernando Veloso.

Quanto aos recursos financiados para a agricultura familiar, verificamos o aumento gradativo entre os anos de 2002/03 e 2009/10. Entretanto, esses números estão bem distantes dos valores recebidos pela agricultura empresarial. Em termos de valores utilizados o aumento entre os anos de 2002/03 e 2009/10 foi de aproximadamente 370%, passando de 2,37 bilhões para 11,2 bilhões de reais.

Nota-se, também, que em nenhum ano agrícola analisado (2002/03 – 2009/10) a agricultura familiar atingiu todo o montante que foi inicialmente disponibilizado. Ou melhor, para se ter idéia nos anos de 2002/03 e 2007/08 os valores financiados pelo crédito rural por meio do PRONAF esteve abaixo de 70,00% do total que foi inicialmente estipulado, alocando apenas 57,00% e 67,20%, respectivamente. Somente nos anos agrícolas de 2003/04 e 2004/05 o percentual utilizado pela agricultura familiar foi maior ou igual a 80,00% do total estipulado.

Portanto, fica claro que numa perspectiva setorial, por meio do financiamento do crédito rural para a atividade agropecuária no país, o privilégio foi e continua sendo dado para a agricultura empresarial. Essa por sua vez, “abocanha” em alguns anos agrícolas valores maiores do que os estipulados, evidenciando o lobby e a força política que esse setor tem na busca de recursos públicos.

Por sua vez, a agricultura familiar nunca atingiu nos oito anos analisados a marca de 1/6 do total que é utilizado pela agricultura empresarial. Ou seja, a cada 1bilhão de reais liberados para o crédito rural no país, em média 840 milhões são destinados à agricultura empresarial, em contraposição a agricultura familiar fica com somente 160 milhões.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio de seu último Censo Agropecuário, realizado em 2006, evidenciou a diferenciação na forma de exploração dos estabelecimentos agropecuários no país, em familiares e não familiares. A tabela 2 mostra que o país contava com cerca de 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários, numa área ocupada de aproximadamente 330 milhões de hectares.

No que diz respeito à diferenciação entre os tipos de estabelecimentos agropecuários no Brasil, verifica-se na tabela 1 que em termos percentuais, os familiares são a maioria, contabilizando 84,40%, contra 15,60% dos não familiares. No entanto, em relação à área ocupada a situação é inversa, denotando a grande concentração fundiária, pois os estabelecimentos familiares contam com apenas 24,32% do total das terras no país, e os não familiares por sua vez contam mais de 75% do total das terras.

Tabela 1. Tipos de Estabelecimentos Rurais no Brasil.

Tipo de Estabelecimento	Número de Estabelecimentos (1)	%	Área Hectares (2)	%	Média Hectares (2/1)
Familiar	4.367.902	84,40	80.250.453	24,32	18,40
Não Familiar	807.587	15,60	249.690.940	75,28	309,20
Total	5.175.489	100,00	329.941.393	100,0	63,80

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Org: Fernando Veloso

A quantidade média de hectares dos estabelecimentos agropecuários também mostra a concentração fundiária, pois os estabelecimentos familiares contam com área de 18,40 hectares e os não familiares com 309,20 hectares, conforme destacado na tabela 1.

Não é mera coincidência, mas ao consultar os planos safras 2010/2011 destinados aos dois grandes setores que compõem o espaço rural brasileiro, ou seja, o Plano Agrícola e Pecuário e o Plano Safra da Agricultura Familiar, se evidencia que o primeiro disponibilizou cerca de 100 bilhões de reais em recursos para o financiamento, enquanto o segundo dispôs de 16 bilhões de reais (BRASIL, MAPA, 2010; BRASIL, MDA, 2010).

Locatel (2004) apontou também em seu estudo, a cisão existente nas políticas para o rural brasileiro, tendo de um lado as políticas agrícolas do MAPA atendendo o setor do agribusiness visando ao aumento da produção e da produtividade, seguindo os moldes da política da modernização da agricultura, apoiada no modelo produtivista e setorial; e de outro as políticas do MDA de desenvolvimento rural, embora grande parte desses recursos seja alocada na linha crédito rural do PRONAF.

Diante disso, procuramos ressaltar as ações do Estado Brasileiro para o setor agropecuário, evidenciando o papel das políticas públicas no processo de consolidação do projeto nacional de sociedade urbano-industrial, perpassando pelo processo de modernização da agricultura brasileira, na crise econômica da década de 1980 e no processo de estabilização monetária da década de 1990 e o cenário dos anos de 2000.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são concebidas em diferentes contextos para a solução de diversos tipos de problemas e situações. O embate em torno de idéias, lutas e alianças no interior de uma formação socioespacial jamais deve ser desconsiderado, pois os conflitos de interesses existentes no processo de formação das sociedades que se expressam nas relações sociais, decisões e ações se materializam e repercutem em disputas territoriais. Isso ficou evidente quando analisamos a forma de intervenção do Estado na agricultura, em que este procurou mediar e, de certo modo, atender às reivindicações que se apresentavam divergentes, contudo sem deixar de privilegiar determinados segmentos sociais.

Foi possível perceber que o histórico das ações estatais para o setor agropecuário é marcado pelo privilégio em relação aos grandes produtores rurais e, em específico, para os produtos agrícolas com maior grau de integração ao complexo agroindustrial. As políticas públicas visavam, sobretudo, o crescimento do volume produzido e dos índices de produtividade decorrentes da incorporação de inovações tecnológicas pela atividade agropecuária. Procuramos ressaltar as ações do governo brasileiro evidenciado o papel das políticas públicas na consolidação do projeto nacional de sociedade urbano-industrial, perpassando pelo processo de modernização da agricultura nacional, a crise econômica e fiscal da década de 1980 até o processo de estabilização monetária na década de 1990.

Essa situação perdurou até o início dos anos de 1990, quando ocorreu mudanças na forma de intervenção do governo federal, tendo como referência o PRONAF e o MDA. A mudança aconteceu em decorrência de lutas e reivindicações de movimentos sindicais e sociais num cenário nacional de desregulamentação e abertura econômica e que impactou diretamente no setor agropecuário, provocando o endividamento e descapitalização dos pequenos agricultores.

Essa nova orientação foi imposta nas últimas duas décadas aos países da América Latina por órgãos multilaterais, como o Banco Mundial, que passam a definir as regras de desenvolvimento rural. Tais medidas foram baseadas nas políticas européias e influenciadas por interesses diversos que não levam em conta as especificidades e diferenças sociais e regionais dentro do país.

Mesmo com avanços, as permanências também são claras, tendo como exemplo a política agrícola brasileira. A cada 1bilhão de reais liberados ao crédito rural no país, em média 840 milhões foi destinado à agricultura empresarial e apenas 160 milhões para a agricultura familiar entre os anos de 2002/03 e 2009/10,

evidenciando o grande abismo existente entre os segmentos que compõem o rural brasileiro.

## CHANGES AND PERMANENCES IN STATE INTERVENTION IN THE BRAZILIAN AGRICULTURE

### ABSTRACT

This work analyses policies for and repercussions in Brazilian agricultural sector. The notions of permanence and change help to analyze public policies and Brazilian State interventions. Our reflection begins in the 1930s, spanning through the 1960s and the 1970s, time of the process of modernization of agriculture, passing through the 1980s with its economic crisis and depletion of policies of financing through subsidized rural credit, and reaching the 1990s and 2000s, when family production had its importance recognized. The present scenario of agricultural policy still favors entrepreneur agriculture, deepening the gap that separates segments present in Brazilian rural areas.

Key-Words: public policy; rural areas; changes; permanence.

### CAMBIOS Y PERMANENCIAS EN EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EM EL SECTOR AGROPECUARIO BRASILEÑO

### RESUMEM

Este trabajo tiene como objetivo analizar las políticas públicas brasileñas y sus objectos en el sector agropecuario. Las nociones de permanencia y de cambio contribuyen a analizar las políticas públicas y la forma de intervención del Estado. El periodo cubierto por esa reflexión comienza en la década de 1930; pasa por los años de 1960 y 1970, con el proceso de modernización de la agricultura, por la crisis económica de la década de 1980 y por el agotamiento del padrón de financiamiento través del crédito rural subsidiado, hasta llegar a las décadas de 1990 y 2000, cuando se reconoce, tanto en los medios académicos como en los gubernamentales, la importancia de la producción con base familiar. En lo que tiene que ver con el actual escenario de la política agraria persiste el privilegio a la agricultura empresarial, lo cual amplia la brecha entre los segmentos que componen el mundo rural brasileño.

Palabras clave: políticas públicas, espacio rural, cambios y permanencias.

- ARRETCHÉ, M. T. da Silva. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, n. 31, p. 44-66, 1996. São Paulo. Disponível em:<[http://www.anposc.org.br/portal/publicações/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anposc.org.br/portal/publicações/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)> Acesso em: 17 dez. 2009.
- BRANDÃO, C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007a.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; NIEMEYER, A. F. [Org.] *Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas-SP: Editora Alínea, 2007b.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2010-2001*. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: MAPA/SPA, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2010-2001*. Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília: MDA/SPA, 2010.
- DELGADO, N. G. Política Econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. [Org.] *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 15-52.
- DELGADO, G. C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. Campinas: Ícone, 1985.
- DELGADO, G. D. *Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980*. In: SZMRECSÀNYI, T.; SUZIGAN, W. [Org.] *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 209-226.
- FAVARETO, A. A Abordagem Territorial e as Instituições do Desenvolvimento Rural. In: *Anais I Encontro da Rede Rural*, Niterói, 2006, p. 1-23.
- FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2007, 220p.
- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- HESPAÑOL, A. N. *Políticas Públicas, modernização e crise da agricultura*. Francisco Beltrão: Faz Ciência. 1997, v.1, nº1, p. 38-49.
- HESPAÑOL, A. N. *Desafios da Geração de Renda em Pequenas Propriedades e a Questão do Desenvolvimento Rural Sustentável*. In: ALVES, A; CARRIJO, B.; CANDIOTTO, L. [Org.] *Desenvolvimento Territorial e Agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 81-93.
- HESPAÑOL, R. A. de M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *SCRIPTA NOVA. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (79). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-79.htm>> [ISSN: 1138-9788]
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Agropecuário (2006). Rio de Janeiro: IBGE.

LEITE, S. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. [Org.] Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 53-95.

LOCATEL, C. D. Modernização da Agricultura, Políticas Públicas e Ruralidade: Mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e de Fernandópolis-SP. 2004. 423 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Políticas Públicas e desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e controle social do capital. 2002. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

ORTEGA, A. C. [Org.] Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento. Campinas-SP. Editora Alínea, 2007.

ORTEGA, A. M. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas-SP. Editora Alínea, 2008.

REZENDE, G. C. de Estado, Macroeconomia e Agricultura. Porto Alegre: editora da UFRGS/ IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2003. (Coleção estudos rurais).

SABOURIN, E. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, M. O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2<sup>a</sup> ed. 2<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Edusp, 2008 [1978].

SZMRECSÀNYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas agrícolas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÀNYI, T.; SUZIGAN, W. (orgs.) História Econômica do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 227-251.