

Seminário – Políticas Públicas para o Meio Rural Brasileiro no
Período Recente: Mudanças, Continuidades e Rupturas
OPPA – CPDA/UFRRJ – dez/2018

**Mesa 2: Agricultura e Desenvolvimento Rural no
Planejamento Governamental**

Guilherme Delgado

I – Breve Introdução

O planejamento governamental, conquanto modelado nas economias socialistas e no capitalismo para as chamadas ‘falhas de mercado’ ou para os problemas históricos concretos e complexos que não se resolvem pela rotina do funcionamento do sistema, adquire peculiaridades próprias na agricultura e no espaço rural.

Tendo em vista os objetivos gerais deste Seminário, que é de explorar as ‘Mudanças e Continuidades no Planejamento Governamental para a Agricultura...’, no contexto do desenvolvimento, vou seguir a trilha dos Ciclos de Economia Política do Pós II Guerra e identificar em cada um deles o papel do Estado no planejamento da *produção e demanda agropecuária*, por um lado e *provisão de infraestrutura* no espaço territorial rural (para usos múltiplos). Esse planejamento, distinto em meios e modos em cada ciclo, tem foco em determinadas relevâncias e especificidades da agricultura com relação ao conjunto do sistema econômico e social, ainda que deixe a margem temas e problemas não incorporados pelos interesses hegemônicos de cada ciclo de economia política. Sinteticamente seriam os seguintes os focos problemáticos e especificidades setoriais, objetos continuados do planejamento:

- 1- Relevância da agricultura no comércio exterior e no equilíbrio externo;**
- 2- Relevância da produção agropecuária interna à formação da taxa de salário básica;**
- 3- Especificidade do Período de Produção e Circulação Mercantil da agropecuária, impondo planejamento específico;**
- 4- Especificidade da Renda Fundiária e dos Mecanismos de sua Apropriação e Distribuição;**
- 5- Persistência de uma Questão Agrária, negada ou não absorvida positivamente pelo planejamento**
- 6- (Re)surgimento de uma Questão Ambiental.**

Os dois últimos tópicos são tratados ainda de forma marginal ou periférica no planejamento governamental do período histórico em consideração, mas os quatro primeiros compõem com grande evidência nos diferentes ciclos de economia política, ainda que de formas variadas em seus objetivos.

II – Ciclos de Economia Política do Pós-Guerra e Planejamento Agrícola

Ciclo 1 – Ciclo da Economia Cafeeira do Pós-Guerra e demais Produtos Planejados - até a Crise 1961-64

Esse ciclo de economia política é demarcado no plano econômico pelo relançamento da política da valorização do preço externo do café, parcialmente planejada; e em grande parte beneficiário do “boom” de consumo do pós-guerra. Mas o foco do planejamento na “substituição de importações” com na industrialização substitutiva de importações impõe uma certa predominância do café no comércio externo sob regime de sobrevalorização cambial (dólar semicongelado em cruzeiros), o que dificulta a penetração dos demais produtos clássicos do comércio externo, que não gozam da política de valorização. Esta, contudo está concebida dentro de uma estratégia de transferência de renda aos setores industriais emergentes (comentar)

Há também políticas de produção e demanda planejadas para o Açúcar (IAA), Trigo (CTRIN-DTRIG a partir de 1962) visando a autossuficiência de produto essencial da cesta básica; e o cacau contará a partir do governo JK com a criação da CEPLAC de agência específica regional. Praticamente todo o restante da agricultura fica incluída numa política de garantia de preços mínimos, executada pela CFP (Comissão de Financiamento da Produção), em bases muito conservadoras (comentar). Também a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI) cumpre papel de política agrícola para este restante setorial, não incluído nas agências de fomento principais.

O final do ciclo se caracteriza pela superprodução estrutural do café em 1961 e pelas crises de abastecimento alimentar, adensadas ainda mais pelo lançamento de uma Questão Agrária, sobre que a base político-parlamentar do governo se divide, abrindo caminho para o golpe militar.

O investimento estatal em infraestrutura viária é importante na época do Plano de Metas JK, mas sofrerá estrangulamentos posteriores em função da crise fiscal no período do governo Goulart.

Ciclo 2- Modernização Conservadora da Agricultura e Planejamento Agrícola nos PNDs e Planos de Safra do Período – 1965-início dos anos 80

- 1- Questão Agrária é respondida de forma ‘legal’ com edição do Estatuto da Terra e negativa com repressão militar e lançamento a partir de 1965 de uma política sistemática de modernização da agricultura sem mudança da estrutura agrária. Esta persegue também a diversificação da pauta de exportações agropecuárias, faz uso intensivo do crédito rural subsidiado e dos preços de garantia. Os produtos clássicos –café, açúcar, trigo e cacau continuam a receber incentivos e se mantêm as agências de fomento criadas na era Vargas (IBC, IAA, CTRIN-DTRIG e CEPLAC e da Política da Borracha)

- 2- O Plano Anual de Safra, até então uma instituição de planejamento da produção e da demanda, específico do IBC para o Café e do IAA para Açúcar, é convertido em instrumento de planejamento do conjunto da produção agrícola, algo que se mantém por todo o meio século subsequente (Comentar). A ideia do mercado interno protegido é cara também à política agrícola
- 3- O mecanismo clássico de transferência da renda fundiária da Conta Café para os setores industriais emergentes é abandonado. Inaugura-se pela institucionalidade dos PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento) - o planejamento industrial, de infraestrutura e de também agrícola (Planos de Safra) -, direcionando-se à integração técnica agricultura indústria a maior parte das prioridades do financiamento governamental.
- 4- A infraestrutura territorial volta a prioridade dos PNDs e bem assim a provisão por via estatal de bens de capital e insumos básicos necessários à expansão da agricultura moderna.
- 5- Questão Agrária e Meio Ambiente são temas menores no planejamento governamental do período;

Ciclo 3 – Período de Transição, sob forte influência do ideário do ‘estado mínimo’ na agricultura- Desmontagem da ‘Era Vargas’ e fraco planejamento da produção: Início dos 80 até 1999.

Do ponto de vista do planejamento governamental e da aplicação das políticas agrícolas dos períodos precedente (Ciclos 1 e 2) o ‘Período de Transição’ aqui caracterizado é de desmontagem em função de dois processos independentes, mas de caráter desestruturante da ordem anterior: 1) a predominância de governos (Collor de Melo e FHC I) impregnados por influências neoliberais e ativos na desmontagem dos aparatos da “Era Vargas”; 2) a emergência de um novo aparato de políticas públicas, desenhado pela Constituição de 1988, sob leitura dos governos de plantão.

Com relação às questões chave de política enunciadas na ‘Breve Introdução’, pode-se dizer que; i)- a agricultura perde espaço na geração de saldos de divisas do Balança Comercial e as negociações comerciais externas tendem a eliminar o conceito de mercado interno protegido; ii)- Os Planos de Safra anuais são relativamente débeis no sentido do planejamento da produção e da demanda em razão da desativação crescente do SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) e da PGPM (Política Nacional de Preços Mínimos, ambas fortemente contaminadas com a rolagem dos chamados ‘Passivos Contingentes’ ou “Esqueletos Financeiros” pós-Plano Real; iii) a renda fundiária agropecuária sofre sério declínio em razão da queda de preços agrícolas, que se reflete claramente em um ciclo de forte declínio dos preços das terras e arrendamentos rurais; iv) a Questão Agrária é repercutida com maior visibilidade, provocando uma onda de desapropriação de terras, mesmo que sem política de fomento econômico aos novos e antigos assentamentos.

Pode-se dizer que esse período de transição durará até o final dos anos 90, ou mais propriamente, até a crise cambial 1998-99, quando o Governo FHC II dará passos concretos para reestruturação da economia do agronegócio em novas bases de economia política.

Ciclo 4 – Economia política do Agronegócio – anos 2000 até o presente

A reestruturação da economia do agronegócio no segundo Governo FHC vem em resposta não apenas conjuntural, mas também com pretensão de especialização primária-exportadora às graves deficiências do Brasil nas relações econômicas externas (Conta Corrente do Balanço de Pagamentos). Em termos dos ‘focos problemáticos’ e especificidades da agricultura para o planejamento, esse novo ciclo de economia política apresenta as seguintes características:

- 1-Crescente e dominante especialização no comércio exterior de ‘commodities’.
- 2-Relativo declínio do papel da agricultura na provisão de bens da cesta básica salarial;
- 3-Reativação do Sistema Nacional de Crédito Rural e da PGPM como principais eixos de uma política de fomento às ‘commodities’ nos sucessivos Planos de Safra do período;
4. --Substancial elevação da renda fundiária suscitada por peculiar movimento de elevação de preços dos produtos objeto da especialização brasileira. Opera-se coetaneamente com processos regulatórios e desregulatórios para garantir a estrita apropriação da renda fundiária aos proprietários de terras, invertendo-se a política do período cafeeiro (Ciclo 1)
- 5– Questão Agrária e Ambiental se reconfiguram sob égide desse novo ciclo de ostensiva ‘mercadorização’ do espaço rural; e as respostas em termos de planejamento e políticas agrárias e ambientais são aparentemente débeis ou contraproducentes de um ponto de vista legal; mas articulados da perspectiva de economia política
- 6--O planejamento da infraestrutura é cuidada com atenção, seja no programa de Eixos de Desenvolvimento (FHC II) seja nos Programas Brasil em Ação dos Governos do PT (rodoviário, ferroviário e de Portos).

III – CONCLUSÕES FINAIS

O planejamento da agricultura ou do desenvolvimento rural muda de nome ao longo dos períodos distintos, do que chamamos de ciclos de economia política da agricultura, perseguindo ora um ora outro objetivo estratégico com maior destaque. Em geral prevalecem contínuas as políticas conjunturais do Plano Anual de Safra, com notável continuidade ao longo de mais de meio século, não obstante grandes mudanças cíclicas no período.

O planejamento da infraestrutura que se distribui sobre o território rural, mas não é especificamente agrícola, é mais instável porque depende fortemente da capacidade de investimento do Estado (União) e também não é necessariamente determinada por razões agropecuárias.

Por sua vez, não se observa eficácia na mudança da estrutura agrária recomendada pelos regimes fundiários instituídos pela CF de 1988; e tampouco as regras florestais, de águas e de meio ambiente em geral merecem maior destaque no planejamento rural, aparentemente pela captura do Estado pelos interesses da propriedade fundiária.

Aparentemente os campos agrário e ambiental estariam sendo planejados de forma invertida, para servir de meio às estratégias estritamente privadas do mercado de terras e de