

# As Tendências Históricas do Desenvolvimento Brasileiro e suas Relações com o Desenvolvimento Socioespacial Rural na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul

José Tobias Marks Machado<sup>1</sup>

Eduardo Ernesto Filippi<sup>2</sup>

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.353-385>

Recebido em: 7/2/2017

Aceito em: 31/5/2017

## Resumo

O artigo tem como objetivo analisar as tendências de desenvolvimento experimentadas pelo Brasil, no período de 1822 a 2016, e situar os seus desdobramentos tanto sobre a agricultura de um modo mais amplo, como sobre a evolução da agricultura na região da Fronteira Noroeste do Estado Rio Grande do Sul. Para isso o trabalho valeu-se da periodização dos três ciclos da sociedade e do Estado, proposta por Bresser-Pereira (2012). Há uma correspondência positiva entre os ciclos da sociedade e do Estado e as dinâmicas da agricultura, de forma que a última teve diferentes e variadas funções ao longo dos três ciclos e cinco pactos vivenciados pelo País. Tratando-se do período atual, embora a heterogeneidade da agricultura brasileira seja reconhecida, não há um projeto de desenvolvimento rural de longo prazo capaz de contemplar toda sua heterogeneidade. No que diz respeito à agricultura da Região Fronteira Noroeste, esta teve um desenvolvimento associado às dinâmicas gerais do centro. As mudanças ocorridas durante o pacto autoritário modernizante, contudo, foram determinantes para a diferenciação da agricultura regional, e para imprimir a dinâmica que ainda a caracteriza no período atual.

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo. Agricultura. Ciclos. História.

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [tobias.machado@hotmail.com](mailto:tobias.machado@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Economia Política pela *Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines*, França. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [edu\\_292000@yahoo.com.br](mailto:edu_292000@yahoo.com.br)

## **THE HISTORICAL TRENDS OF BRAZILIAN DEVELOPMENT AND ITS RELATIONS WITH RURAL SOCIO-SPATIAL DEVELOPMENT: THE CASE OF THE NORTHWEST BORDER OF RIO GRANDE DO SUL**

### **Abstract**

---

The article aims to analyze the development trends experienced in Brazil along the time and to place its ramifications both on agriculture in a wider way, as well as on the evolution of agriculture in the Northwest Frontier region of the state of Rio Grande do Sul. For this, the work was based on the periodization of the three cycles of society and state, proposed by Bresser-Pereira. There is a positive correspondence between the cycles of society and the state and the agriculture dynamics, so that the latest had different and varied functions throughout the three cycles and five pacts experienced in the country. In the current period, although the recognition of heterogeneity of Brazilian agriculture, there is no long-term rural development project capable to contemplate all its heterogeneity. As far as agriculture in the northwest frontier region is concerned, this development was associated with the general dynamics of the center. However, the changes that took place during the authoritarian modernizing pact were decisive for the differentiation of regional agriculture, and for the dynamics that still characterize regional agriculture.

**Keywords:** Developmental. Agriculture. Cycles. History.

O propósito do presente ensaio consiste na tentativa de fazer uma incursão sobre as tendências de desenvolvimento no Brasil, principalmente a partir da Ideologia do Progresso e do Desenvolvimento, situando a agricultura nesse ideário e buscando a partir daí estabelecer seus possíveis efeitos sobre as linhas gerais da evolução da agricultura na região da Fronteira Noroeste do Estado Rio Grande do Sul, valendo-se assim da compreensão do desenvolvimento econômico e seus desdobramentos no desenvolvimento socioespacial rural. Metodologicamente o trabalho será ancorado pelo uso da abordagem histórica para analisar e sintetizar os processos relacionados à Ideologia do Progresso e do Desenvolvimento e dos projetos para a agricultura do período.-

Embora a expressão “Ideologia do Progresso e do Desenvolvimento” remonte principalmente ao período pós-1950,<sup>3</sup> o ensaio utilizará a cronologia proposta por Bresser-Pereira (2012), dos três ciclos da sociedade e do Estado e seus cinco pactos políticos, pelos quais passou o país. Os três ciclos de divisão da história recente do Brasil proposto por Bresser-Pereira (2012) são: o ciclo Estado e Integração Territorial, o ciclo Nação e Desenvolvimento e o ciclo da Democracia e Justiça Social. O autor ainda divide o ciclo Nação e Desenvolvimento em dois pactos políticos, ou seja, “*pacto nacional-popular*”, de 1930, e “*pacto autoritário-modernizante, de 1964*”. Para o terceiro ciclo, da Democracia e Justiça Social, o autor pontua outros três pactos: *pacto democrático popular, de 1977*; *pacto liberal dependente, de 1991*, e *pacto democrático popular, de 2005*.

Estruturalmente, em um primeiro momento o trabalho tratará dos ciclos e pactos pelos quais passou o país, contextualizando também o ideário de progresso e desenvolvimento pós 1930. Na sequência serão traçados os

<sup>3</sup> No livro “*Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*”, Bielschowsky (2004) remete aos anos 30 como a década das origens do Desenvolvimentismo, o qual tomaria suas formas mais elaboradas e atingiria o auge nos anos 50. A década de 30 também é referência para o ciclo “*Nação Desenvolvimento*” de Bresser-Pereira. Embora a Ideologia do Progresso e Desenvolvimento ganhe maior força a partir dos anos 50, por questões metodológicas e devido à confluência dos autores, será considerada a década de 30 já dotada do ideário de progresso e desenvolvimento.

principais momentos da agricultura dentro desse ideário, relacionando os papéis assumidos por ela nos diferentes momentos do desenvolvimento nacional. Por fim, far-se-á uma resumida descrição da evolução da agricultura da Região Fronteira Noroeste, buscando fazer o esforço relacional e reflexivo das ligações e não ligações da evolução regional da agricultura com as tendências de desenvolvimento apresentadas pelas duas primeiras seções. Deve-se mencionar que tais ligações utilizarão a bibliografia disponível sobre a região analisada.

## **Os Grandes Projetos de Desenvolvimento do Brasil**

### ***Ciclo Estado e Integração Territorial (1822-1930)***

Este ciclo inicia-se em 1822 com o advento do Império e se estende até a transição da República Velha (1930). Ao contrário do ocorrido em países como Inglaterra e França, no Brasil coube à burocracia do Estado a “construção do Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 2012). Segundo o autor, isso decorreu do fato de haver naquele momento uma elite heterogênea, espalhada pelo vasto território e que a não ser pelo fato de possuir um aparelho burocrático herdado de Portugal, não tinha nenhuma ideia de Estado-nação.

Se por um lado a elite brasileira não foi capaz de imprimir, ao jovem país, um sentimento nacionalista calcado na ideia de Estado-nação, o mesmo não se pode afirmar sobre a construção do Brasil como território unificado, destacando-se que diferentemente da fragmentação verificada na América hispânica, construiu-se nesse momento um país territorialmente integrado (CORDEIRO 2014).

Ainda para esse período Cordeiro (2014) destaca fatos como a abolição da escravatura e a formação do Estado Republicano (1889), este contudo desprovido de um sentimento nacionalista. Em meio a isso houve também uma importante onda de imigração europeia e asiática, sobretudo para os Estados do Sul e do Sudeste, não havendo, porém, nenhuma preocupação

de inclusão das populações negras, indígenas e caboclas, já habitantes do país, fato esse que viria a ocorrer também nos períodos posteriores. Cabe assinalar que a elite desse ciclo é fortemente calcada na aristocracia rural agroexportadora.

### ***Ciclo Nação Desenvolvimento (1930-1977)***

O Ciclo Nação Desenvolvimento tem seu início nos anos 30 do século 20, trazendo mudanças políticas e econômicas importantes. Não por acaso esse é o ano apontado por vários autores como o das origens do nacional-desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2012; CANO, 1998), que mais tarde também se traduziria na Ideologia do Progresso e do Desenvolvimento. Ao contrário do ciclo precedente, e pela primeira vez na história, a sociedade se antecipa ao Estado, estando agora nela as principais figuras nacionalistas (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Dois pactos políticos marcam o ciclo. O primeiro surge em 1930, estendendo-se até 1964, intitulado-se de *Pacto Nacional-Popular*, tendo como características principais ser amplamente voltado para o desenvolvimento, ter um caráter industrializante e ter em Getúlio Vargas a principal figura política. Pela primeira vez na história, devido ao populismo do presidente, conseguia-se unir em um pacto informal

(...) diversas classes e setores sociais: a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna que dava seus primeiros passos, a classe trabalhadora urbana, intelectuais nacionalistas e de esquerda e setores da velha oligarquia: os “substituidores de importações”. Na oposição ficavam a oligarquia agrário-exportadora e os interesses estrangeiros (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 20).

No plano econômico, segundo Cano (1999), o *crash* da Bolsa de 1929 constituiu uma ruptura no padrão de acumulação primário-exportador, e a profundidade e a longa duração da crise obrigariam tanto o Brasil como os

demaís países latino-americanos a tomarem as rédeas de suas economias para o enfrentamento da grande depressão. Cano (1999) destaca ainda que o Brasil esteve entre os grupos de países da América Latina que praticaram amplas políticas econômicas contra a crise de 1929. Medidas como a administração inteligente do câmbio, das divisas de pagamento, priorização de determinadas exportações e readequação das tarifas marcaram o setor externo. Internamente o declínio das exportações trouxe crise ao Estado, obrigando este a alterar a estrutura tributária, centrando impostos na produção, na venda, na circulação e no consumo. Tais políticas de defesa da economia e o novo manejo da política econômica foram também gerando aprendizados para uma futura burocracia planejadora e de um Estado intervencionista, diferente do até então dominante Estado liberal.

A conjuntura externa, de desarticulação das economias centrais e consequente impossibilidade de ação imperialista, juntamente com um Estado intervencionista politicamente pactuado no nacionalismo, permitiram avanços na industrialização, na expansão e na diversificação econômica. Segundo expressão utilizada por Cano (1999), pode-se ter 15 anos de “mãos livres” em toda a América Latina.

As questões geopolíticas, decorrentes do início da guerra fria nos anos 40, fazem com que paulatinamente o comportamento dos EUA com o Brasil se modifique. Nessa conjuntura lideranças nacionalistas e industriais passam a sofrer pressões externas e internas. Internamente as pressões da época foram sentidas na não execução de reformas necessárias e no avanço das políticas econômicas ortodoxas. Mesmo em meio às pressões externas, no entanto, o país avançou e consolidou a industrialização (BIELSCHOWSKY, 2004; CANO 1998). Bielschowsky (2004) pontua ainda que, principalmente a partir de 1950 a industrialização passa a ser conduzida pelo Estado, o qual detém hegemonicamente a ideologia desenvolvimentista. O desequilíbrio econômico que viria aparecer nos anos 60, porém, o acirramento das questões

geopolíticas envoltas na guerra fria, particularmente no caso da América Latina referentes à Revolução Cubana de 1959, culminariam no golpe de 1964, findando-se o *Pacto Nacional-Popular*:

Deflagra-se com o golpe de 1964 o segundo pacto político do Círculo Nação Desenvolvimento, o *Pacto Autoritário-Modernizante*. Politicamente este absorveu alguns dos setores sociais que compuseram o primeiro pacto, principalmente os relacionados à elite burguesa e pública do país. A diferença de composição é que neste se excluíram os setores progressistas da sociedade, compostos por trabalhadores organizados e intelectuais de esquerda. Nesse cenário político, de acirramento ideológico e vitória conservadora, ao contrário do que se poderia imaginar, a estratégia nacional-desenvolvimentista é mantida, principalmente ao observar-se a clara preferência dos militares pelas empresas nacionais (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Embora o viés ainda fosse nacional-desenvolvimentista, não foi afastado e muito menos negado o amplo apoio (político e econômico) disponibilizado pelas economias ricas do centro. A concessão de tal apoio explica-se, segundo Cano (1998), pela análise da conjuntura macroeconômica e geopolítica mundial. O fim do Plano Marshall, que reconstruiu as potências europeias e o Japão no pós-guerra, deu suporte para que as economias desses países atingissem seu auge já no início dos anos 60, de modo que o esgotamento do próprio plano fazia com que as principais economias dessem mostras de desaceleração.

Se contrastadas a conjuntura das potências do norte com a realidade dos países periféricos, aos quais o Brasil se soma, Cano (1998) avalia que

(...) os países centrais tinham interesse em conquistar ou expandir suas posições em certas partes da periferia, [ao passo que] estas desejavam esses investimentos, para poder prosseguir seus processos de industrialização (p. 293).

Tal possibilidade de investimento externo na economia nacional é a que daria sustentação ao milagre econômico brasileiro dos anos 1968 a 1973. Em que pelo endividamento externo, o país pôde bancar parte de seus projetos postos em pauta, como os relacionados à modernização da agricultura, instalação da indústria pesada e investimentos em infraestrutura.

Deve-se observar que embora o nacional-desenvolvimentismo foi estratégia nos dois pactos políticos, o pacto de 1964 tem sua base de sustentação muito mais ancorada no exterior. Em contrapartida, a dependência externa é ponto de “amarracão das mãos” devido à possibilidade de surgimento iminente de crise, a qual vem ocorrer, inicialmente, com os choques do petróleo de 1974 e 1979 e com a subida dos juros pelos EUA em 1978.

A recessão econômica iniciada nesse período, em conjunto com o desgaste do governo autoritário,<sup>4</sup> coloca em crise o modelo-nacional desenvolvimentista. Embora a abertura democrática só venha a acontecer 1984, Bresser-Pereira (2012) anuncia como final deste ciclo o ano de 1977. Momento esse, segundo o autor, em que se inicia o processo de desgaste do então governo militar,<sup>5</sup> ocorrendo por sua vez o fortalecimento paulatino da sociedade civil.

Em síntese, o Ciclo Nação Desenvolvimento fez surgir uma indústria nacional, novas classes sociais e uma incipiente classe média. Por outro lado, principalmente a partir do pacto autoritário-modernizante, também pode-se observar uma alta concentração da renda em contraste com nenhuma preocupação com políticas sociais de combate à pobreza e a desigualdade. Na analogia de Cordeiro (2014), o nacional-desenvolvimentismo dessa época tendeu a ser *keynesiano* nos assuntos econômicos, porém liberal no que diz respeito às questões sociais.

---

<sup>4</sup> Autoritarismo que é aspecto marcante do ciclo Nação Desenvolvimento (governo Vargas e governos militares),

<sup>5</sup> Para Bresser-Pereira (2012), as medidas autoritárias do chamado pacote de abril de 1977 não agradaram à elite brasileira, de forma que o governo perde, pela primeira vez desde 1964, o grande apoio desses setores.



## ***Ciclo da Justiça Social (1977-2016<sup>6</sup>)***

Embora esse ciclo tome suas formas ao final da década de 70, suas raízes remetem à sociedade brasileira dos anos 60, quando se acirraram as lutas sociais por reformas de base (reivindicação de reforma agrária, tributária, trabalhista). A militarização do Estado não permitiu avanços nessas pautas naquele momento, no entanto o desgaste do modelo desenvolvimentista autoritário e os questionamentos sobre a desigualdade são portas de entrada para uma maior participação da sociedade civil nas decisões. Nesse sentido, a leitura ao final do segundo ciclo era de que o desenvolvimento econômico ocorria no país, necessitando-se naquele momento uma desconcentração de renda para a redução das desigualdades (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Cordeiro (2014) destaca quatro fatores-causa, observados na transição do segundo para o terceiro ciclo de desenvolvimento, que marcarão os pactos políticos que virão a ocorrer posteriormente. O primeiro fator relaciona-se às disputas ideológicas sobre o novo modelo de desenvolvimento econômico a ser seguido. Representantes da teoria da dependência interpretavam os problemas a partir da *exploração imperialista* (FRANK, 1966), enquanto que antagônica a essa linha tinha-se a interpretação a partir da *dependência associada* (CARDOSO; FALETTTO, 1969). O segundo fator relaciona-se à ampliação dos setores sociais interessados nos rumos do desenvolvimento do país, de modo que a partir desse período nota-se uma maior mobilização e organização da sociedade civil. Os dois últimos fatores dizem respeito à ampliação do significado de desenvolvimento, não sendo mais econômico *stricto sensu*, incorporando, mesmo que incipientemente nesse momento,<sup>7</sup> o debate ambientalista à discussão.

<sup>6</sup> Embora estejamos atualmente em meio a uma grave crise do ciclo de Justiça Social, o trabalho seguirá a periodização bibliográfica.

<sup>7</sup> Incipiente pelo fato de que a discussão ambiental ganharia maior força nos anos 80 no Brasil.

O primeiro pacto político do ciclo chamou-se de *Pacto Democrático-Popular*, que graças à mobilização popular alcançaria a democracia em 1984. No plano econômico, a subida vertiginosa dos juros da dívida externa, contrária para sustentação do ciclo de desenvolvimento precedente, traz a quebra financeira dos Estados, os quais praticam a estatização da dívida externa<sup>8</sup> para salvar os setores privados de suas economias. Países que praticaram tal política, como Polônia, Argentina, México e Brasil, viram inevitavelmente seus Estados quebrarem diante da necessidade de pagamento dos juros da dívida externa (CANO, 1998). Nessa conjuntura esses países, além de apresentarem o problema da dívida, enfrentavam altas taxas de inflação, recessão e desemprego e em meio à baixa liquidez internacional, o padrão de desenvolvimento por substituição de importações, de forte presença do Estado com subsídios e proteção de alguns setores da economia, entrará em colapso (RODRIGUES, 2008). O corte de crédito externo, porém, agravava a situação econômica e diminuía a possibilidade de pagamento da própria dívida. Nessa difícil conjuntura os EUA oferecem empréstimos emergenciais de curta duração sob a égide do FMI, em que o objetivo era contrair todos os segmentos da demanda interna, das importações, fomentando a geração de excedentes exportáveis, que permitissem de alguma forma pagar parte do débito (COSTA DELGADO, 2012).

No Brasil tal política foi feita principalmente por meio de exportações agrícolas, como será visto. Segundo Cano (1999), as propostas negociadas para a América Latina do ajuste dos anos 80 (no qual o Brasil se inclui) foram: (I) na política fiscal, corte de gastos correntes e cortes no investimento público; (II) na política monetária, drástica contenção do crédito interno e elevação das taxas de juros; (III) na política salarial, diminuição do salário real; (IV) na política cambial, desvalorização do câmbio, incentivos às exportações e restrições às importações. Tais medidas, porém, não tiveram os

---

<sup>8</sup> A estatização da dívida externa foi o processo em que, em meio à subida dos juros em 1978 e ao consequente aumento da inflação e desvalorização cambial, as empresas privadas resgatam suas dívidas externas e as pagam em moeda nacional ao Estado, que por sua vez assume as obrigações externas (CANO, 1999).

efeitos planejados, não havendo controle da inflação e da recessão. Diante da debilidade fiscal e do elevado incentivo ao setor privado da década de 80, o Estado nacional desenvolvimentista foi perdendo sua eficácia, seu tamanho, e por consequência seu poder de ação entre interesses públicos e privados. A grave crise econômica põe fim ao primeiro pacto do ciclo de Democracia e Justiça Social.

No início da década de 90 a situação de crise econômica e definhamento, o fim da União Soviética e a necessidade de busca pelas economias desenvolvidas de novos mercados para seus produtos, impuseram um novo conjunto de regras no cenário global. Tais regras traduziam-se nas políticas neoliberais resumidamente baseadas na diminuição do papel do Estado, privatizações, abertura e desregulamentação comercial. O discurso hegemônico empregado era que havia chegado o momento de as economias periféricas igualarem-se ao primeiro mundo, e para isso necessitavam da exposição do aparelho produtivo nacional à concorrência global, para que assim obtivessem maior eficiência, produtividade e competitividade de suas exportações. A absorção de tal discurso pelo Brasil resultou na formulação *Pacto Liberal Dependente*, adotando a partir daí políticas macroeconômicas neoliberais, as quais marcam o governo Collor e os governos FHC.

Durante esse pacto o país passa por inúmeros ajustes, tais como cambial, comercial, tributário, financeiro, administrativo e trabalhista. Os ajustes cambiais e comerciais consistiram em redução das tarifas e barreiras às importações e exportações, além da unificação do câmbio em taxa fixa, barateando assim duplamente as importações (câmbio e tarifas), pressionando para baixo os preços nacionais, o que por sua vez enfraquecia alguns setores da economia. Tal ajuste cambial e comercial também foi a âncora do combate à inflação da época. Quanto aos ajustes financeiros, houve uma redução do crédito subsidiado e dirigido, internacionalização dos sistemas financeiros nacionais e o aumento de juros para a atração de investidores. Os ajustes tributários dirigiram-se à simplificação fiscal, diminuição de impostos e também para a atração de investimentos externos.

Na administração pública diminuiu-se o papel do Estado ao mínimo, via privatizações, extinção de órgãos públicos e demissões de trabalhadores. As privatizações tinham como sustentação a necessidade de aumento da “eficiência” e da necessidade de o Estado obter recursos via venda de patrimônios para saldar suas dívidas. A piora dos serviços públicos vista na década de 90, no entanto, em conjunto com as vendas de patrimônios a “preço de ocasião” (CANO, 1998) põem em xeque tal justificativa. Dentro dos ajustes trabalhistas, nota-se uma desregulamentação do mercado de trabalho, perda de direitos e de salários. No âmbito social, para a América Latina, entre 1990 e 1994, nos centros urbanos há uma manutenção da pobreza e da indigência em torno de 35% e 12% respectivamente, bastante superior àquela dos anos 80 (25% e 9%). No mundo rural, no mesmo período, a pobreza fica em torno de 55% e a indigência em 33%, piorando também em relação aos anos 80 (COMISSÃO..., 1997). Deve se ressaltar ainda que conceitualmente o advento do neoliberalismo no Brasil esteve atrelado à *teoria da dependência associada*, explorada academicamente pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual pressupunha que o desenvolvimento econômico brasileiro ocorreria pelo estabelecimento de alianças com os países centrais.

Segundo Bresser-Pereira (2012), no princípio dos anos 2000 tornaram-se evidentes os fracassos das políticas neoliberais ao causarem baixo desenvolvimento e a reprimarização ou desindustrialização da economia. Na concepção do autor, as elites nacionais passaram a perceber que a ortodoxia praticada não havia trazido nem crescimento e nem estabilidade financeira para o país, garantindo até então apenas baixa inflação. A eleição de Lula em 2002 trouxe nova possibilidade para pensar no desenvolvimentismo. Embora os dois primeiros anos do governo tenham sido marcados pela continuidade do ajuste fiscal e pela elevação da taxa de juros, que significou para os críticos um viés econômico ainda ortodoxo do governo petista, seria a partir do terceiro ano de mandato que passaria a haver um maior apoio à indústria nacional, crescente fortalecimento dos programas de combate à fome e de redução da desigualdade e por consequência ampliação dos gastos

públicos (BRESSER-PEREIRA, 2012), Iniciando-se assim o *pacto político democrático-popular*. O governo Dilma deu continuidade a tal pacto, ainda que no âmbito econômico tenha se aprofundado uma política mais *keynesiana* (investimento público, aumento do crédito, redução do IPI).

Em síntese Bielschowsky (2012) destaca que a crise dos anos 80 desarticulou o pensamento desenvolvimentista, o qual vinha sendo construído desde 1930. No período posterior a 1980 predominou uma produção de ideias desprovidas de referências que abordassem estratégias de desenvolvimento e políticas de longo prazo, porém as mudanças no cenário político a partir de 2003 pareceram representar terreno mais fértil para novas discussões em torno do desenvolvimento. Para o autor são destacadas três peças-chave organizadas em torno do desenvolvimentismo a partir desse período, sendo estas: (i) crescimento com redistribuição de renda via consumo de massa; (ii) investimentos em infraestrutura e (iii) inovação. Durante esse período, porém, houve pouca interação entre estas peças na unificação de um projeto sólido, ou seja, na elaboração de um verdadeiro plano de desenvolvimento de longo prazo.

## **Os Grandes Projetos de Desenvolvimento e a Agricultura**

### ***Dinâmica Externa e Interna da Agricultura: de 1822 a 1930***

Ao se constituir como nação independente de Portugal, a agricultura de exportação baseada na produção e beneficiamento da cana-de-açúcar era a atividade econômica mais importante para o país. A agricultura voltada ao setor interno apresentava uma dinâmica associada e anticíclica à sua homóloga de exportação. Anticíclica, pois em períodos de maior dinâmica agroexportadora a agricultura interna era renegada, sendo somente motivo de preocupação em períodos de maior dificuldade e de escassez para suportar a importação de alimentos.

No início do ciclo do café (1820) a agricultura voltada ao abastecimento interno regrediu ainda mais por drenar fortemente os meios de produção para a nova cultura de exportação (mão de obra, melhores terras), fazendo com que o país passasse a ter de importar alimentos até o início do século 20. As dificuldades na exportação desse produto no começo do século 20 em virtude da conjuntura geopolítica, com o início da primeira grande guerra, são entraves também à importação de alimentos, causando crise de abastecimento interno (MIELITZ NETTO, 2008).

Esse período essencialmente agroexportador é marcado, segundo Mueller (1983), por uma ausência de estratégia agrícola, em que nem mesmo a cafeicultura recebeu atenção para políticas de longo prazo, predominando ao lado do liberalismo e da barganha política aristocrata ações tópicas para a resolução de problemas, ficando a agricultura voltada ao setor interno, à margem do arranjo de poder.

### ***A Agricultura e a Industrialização: dos anos 30 aos anos 80***

Como proposto por Bresser-Pereira, o ciclo Nação Desenvolvimento possui entre 1930 e 1977 dois pactos políticos importantes os quais alicerçam os rumos da sociedade e do Estado brasileiro. Não podendo ser diferente as orientações dos pactos “*nacional-popular de 1930*” e “*pacto autoritário-modernizante de 1964*” tiveram desdobramentos próprios para a agricultura.

O início do Ciclo Nação desenvolvimento e o selamento do primeiro pacto político sinalizaram mudanças importantes. A orientação industrial passa a substituir o modelo agroexportador que até então perdurara, aumentando a complexidade das questões relacionadas à agricultura e à sociedade brasileira como um todo. Diante da forte industrialização é cobrado cada vez mais que a agricultura voltada ao setor interno tenha condições de sustentar a vertiginosa expansão urbana do país. Conclui-se um período em que a agricultura de exportação era o centro dinâmico da economia e da política, passando a ser agora subsidiária ao crescente setor urbano industrial diver-

sificado e que buscaria a substituição de exportações, ao menos até 1964 (MIELITZ NETTO, 2008), embora, obviamente, o setor exportador ainda tivesse força econômica e política.

Algumas soluções para as dificuldades diagnosticadas como entraves para o desenvolvimento agrícola, como a falta de crédito, e relacionadas aos problemas de abastecimento, são elaboradas. Em 1937 é criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial pelo Banco do Brasil. No ano de 1943 é estabelecida a Comissão de Financiamento da Produção, que em 1951 ressurge como operadora de preços mínimos, sendo gerenciada pelo Estado. Posteriormente, em 1962, são criadas companhias nacionais que comporiam um Sistema Nacional de Abastecimento. Embora estas medidas institucionais fossem criadas buscando dar suporte ao novo papel da agricultura, o setor agrário exportador também se beneficiou, de modo que o mundo rural continuou a ser marcado por importantes desigualdades sociais e regionais (MIELITZ NETTO, 2008; GONÇALVES NETO, 1997). De modo que Mielitz Netto (2008) sintetiza:

A agricultura continuava a apresentar baixa produtividade, prevalecendo tecnologias arcaicas, relações não capitalistas, reduzida utilização de insumos químicos e industriais, escassa mecanização e rara assistência técnica. Somava-se a isso o analfabetismo e as péssimas condições de vida, [sendo os] acréscimos de produção feitos com a expansão de novas terras (p. 227).

Ao se intensificar ainda mais o processo de industrialização em 1950, os problemas da agricultura vêm à tona com as sucessivas crises de abastecimento e aumento da inflação no início dos anos 60. Concomitantemente as pressões por reforma agrária atingem seu auge. O argumento dos setores pró-reforma embasavam-se na incapacidade da estrutura fundiária para atender às novas demandas. No âmbito acadêmico as teorias estruturalistas divulgadas pela Cepal, como alternativas aos problemas inflacionários e de abastecimento, confluíam nessa perspectiva.

A articulação de forças políticas que se unem em torno do *pacto autoritário modernizante*, no entanto, encerra o debate sobre a reforma agrária que se desenhava e ganhava forças, opondo-se também a qualquer questão de tendência progressista e esquerdista. Nessa nova conjuntura o debate sobre agricultura encaminha-se para questões relativas à oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas consequências (COSTA DELGADO, 2005). Devido ao alinhamento político brasileiro com os EUA, os papéis da agricultura tenderam a seguir o funcionalismo americano,<sup>9</sup> caracterizado e representado em cinco funções, quais sejam: (i) liberar mão de obra para a indústria; (ii) gerar oferta adequada de alimentos; (iii) suprir matérias-primas para indústrias; (iv) elevar as exportações agrícolas para gerar divisas para intensificar a industrialização; (v) transferir renda real para o setor urbano (COSTA DELGADO, 2005).

Ao assumirem o governo, no entanto, os militares deparam-se com uma agricultura fortemente marcada pelas características antes descritas (baixa produtividade, relações técnicas e sociais arcaicas), que de longe não tinha o caráter funcionalista que almejavam. Devido a isso um amplo aparato estatal de pesquisa agrícola, assistência técnica, extensão rural, seguro agrícola e políticas de garantia de preços mínimos é estruturado pelo Estado autoritário. Não por acaso em 1967 ocorre a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro), instituído em 1974; a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em 1973 e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural em 1975. Dada a montagem de todo esse aparato institucional, Gonçalves Netto (1997) destaca que não há dúvidas de que o governo militar havia desenvolvido uma política específica para o setor agrário.

<sup>9</sup> O funcionalismo americano diz respeito às funções da agricultura no processo de desenvolvimento do capitalismo industrial moderno. Para ter funcionalidade, necessariamente a agricultura deveria ser competitiva e inserida nos complexos agroindustriais.



A oferta de todo esse aparato institucional em conjunto com créditos subsidiados teve efeitos. A agricultura aumentou a produtividade mediante a efetivação de pacotes tecnológicos que copiavam o modelo americano de agricultura por meio da “Revolução Verde”, sendo esta símbolo de modernidade. Passou a liberar mão de obra e se integrou em maior grau ao mercado. Ao passo que não só preservou, mas aprofundou a heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no uso de tecnologias como das relações de trabalho predominantes, mostrando-se extremamente desigual em termos de regiões, produtos e tamanhos de produtores beneficiados (MIELITZ NETTO, 2008; GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO NETO, 1982).

Entre as regiões do país Gonçalves Neto (1997) e Graziano Neto (1982) destacam que a agricultura do Sul e do Sudeste foram as que se beneficiaram, em maior grau, dos recursos disponíveis para a modernização, com destaque especial para o Rio Grande do Sul e São Paulo. Tratando-se das culturas incentivadas, o primeiro autor destaca que no período entre 1964 e 1980 mais de 90% dos recursos destinados ao Proagro foram investidos em apenas três culturas – arroz, trigo e soja – e concentrados em apenas cinco Estados do centro sul do país. Quanto ao tamanho dos produtores beneficiados, dado o modelo de agricultura perseguido – amplamente calcado no alto consumo de capital – não possibilitou o acesso dos agricultores com baixa capacidade de inversão monetária. Nesse sentido, a análise do acesso a crédito comprova tal desigualdade, uma vez que entre 1964 e 1980 pouco mais de 20% dos agricultores de todo o país se beneficiaram dessa política pública (GONÇALVES NETO, 1997). Desse modo, em decorrência dos seus altos custos sociais, foi chamada por Graziano da Silva (1996) de modernização dolorosa da agricultura, e por conservar as relações sociais e fundiárias do passado, foi nomeada por Costa Delgado (2003) como modernização conservadora da agricultura.

Deve-se reforçar que a possibilidade desse tipo de desenvolvimento agrícola foi sustentada no endividamento externo. Nesse sentido a crise desse modelo de agricultura é paralela às crises do petróleo e da dívida externa, no

final da década de 70 e início dos anos 80. Além disso, o alinhamento político com os EUA permitiu que o Brasil importasse o modelo de agricultura, baseado na mecanização, alta tecnologia, direcionando-a para produtores capitalizados e possuidores de maiores áreas.

Para Costa Delgado (2005), os desdobramentos do período em que vigorou o *pacto autoritário modernizante* constituíram grande parte dos “anos de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana, sob forte mediação financeira do setor público.

## **As Diferentes Funções da Agricultura Durante a Desconcentração Produtiva e o Dualismo Atual (1980 a 2016)**

Embora Bresser-Pereira apresente 1977 como data de início do Ciclo da Democracia e Justiça Social e do *Pacto Democrático-Popular*, por entender o autor que nesse período são iniciados os questionamentos para com o governo militar, no âmbito da agricultura seria na década de 80 que ocorreriam as maiores modificações em relação ao período anterior. Não fosse a possibilidade de ampla articulação dos movimentos sociais e entidades que manifestam apoio à reforma agrária, como a Comissão Pastoral da Terra, criada em 1979, e o nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, em 1984, haveria pouca relação a ser estabelecida nesse período com a questão da *justiça social*, uma vez que como será visto, se agravam as questões referentes à desigualdade na agricultura.

O agravamento da crise econômica brasileira nos 80 produz como consequência o esgotamento do modelo de crédito agrícola farto e barato. Como descreve Alberti (2008), os incentivos de crédito, que sustentaram a modernização no período anterior, teriam de ser reduzidos, e o crédito, que havia atingido seu mais alto valor ao final da década de 70, declina no início de 1980, sobe nos anos 1985 e 1986 e depois cai continuamente. Há com isso uma redução no número de produtores rurais que se beneficiam

da política de crédito, restando apenas um número de grandes produtores altamente capitalizados (MASSUQUETTI, 1999). Nessa perspectiva Mielitz Netto (2008) afirma ainda que o paulatino afinamento do antigo padrão de intervenção pública na agricultura torna-se ainda mais seletivo e excludente do que fora no passado.

A conjuntura de crise e o alinhamento com as instituições de crédito internacional fazem com que ajustes sejam realizados nos primeiros anos da década de 80. Nesse sentido a necessidade de geração de excedentes exportáveis para pagar o débito das dívidas contraídas, destina à agricultura papel importante na política macroeconômica. O Ministério do Planejamento, comandado então por Delfim Neto, lança uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos via expansão das exportações de produtos agrícolas, que por sua vez apresentam maior oferta dada a incorporação da fronteira agrícola da região Centro-Oeste e dos reflexos de ganho de produtividade decorrentes dos incentivos ao setor nos anos 70 (COSTA DELGADO, 2005).

Costa Delgado (2005, 2012) destaca dois resultados dessa política. O primeiro, por fomentar um setor produtivo com baixa demanda de importação, ao mesmo tempo que promove o crescimento do setor gera o encarecimento da terra. O segundo é que como os saldos são remetidos ao exterior, não há a possibilidade de uma recuperação do conjunto da economia internamente, mas somente dos setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico, ou seja, o próprio setor primário. Indo ao encontro do assinalado, Cano (1999) destaca que os ajustamentos desse período não lograram controlar a inflação, o desemprego ou diminuir a recessão. Ao analisar as políticas agrícolas e agrárias da época, Graziano da Silva (1996) argumenta que a década de 80 não foi uma década perdida para a agricultura, mas sim uma “década perversa” por acentuar ainda mais a desigualdade e a concentração na renda no campo.

A transição do padrão de modernização conservadora da agricultura ao de liberalização comercial do *pacto liberal dependente*, no início da década de 90, é mediada por um processo de desmontagem do aparato de intervenções

no setor rural, instalado a partir de 1930 e fortemente reciclado no período militar (DELGADO, 2001). Além disso, Delgado (2003) destaca que tanto a estabilização monetária alcançada pelo Plano Real como a abundância de capital transitando pelas economias periféricas contribuíram para o abandono da política de geração de saldos comerciais. Como consequência observa-se uma queda do superávit na balança comercial, do preço da terra e da renda agrícola, durante esse período.

No âmbito da agricultura familiar a abertura comercial do início dos anos 90, a qual facilitou e aumentou consideravelmente as importações forçando a queda dos preços reais, foi altamente desfavorável para esta, provocando perda de renda, área cultivada, desmobilizando estabelecimentos familiares ou convertendo-os à atividade de subsistência (DELGADO, 2008; COSTA DELGADO, 2012). Na metade da década de 90 o crescente quadro de exclusão social no mundo rural e a forte pressão dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar pressionam o governo a intervir sobre essa categoria. É em meio a essa conjuntura que se cria o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Como salienta Graziano da Silva (1999), no entanto, a ideia força a qual sustentou o Pronaf na esfera governamental foi a capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em ferramenta para combate de parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural. Ainda como destaca Mielitz Netto (2008), as políticas criadas durante o governo neoliberal de nenhuma forma foram antecipadamente pensadas e coordenadas dentro de um programa de desenvolvimento de longo prazo, sendo estas desencadeadas de demandas específicas de algum grupo, ou objetivavam atenuar alguma situação de tensão. Ou seja, passaram longe de tratar a relevância da agricultura familiar como categoria estratégica de desenvolvimento.

No período seguinte, com a chegada de Lula ao governo e posteriormente a criação das condições macroeconômicas e estruturais estáveis, ou seja, ao se instaurar o *pacto político democrático popular* (no terceiro ano

de mandato), são observadas algumas mudanças no que diz respeito à agricultura. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual já havia sido criado no governo FHC, passa a ser dotado de novas secretarias. Para seu público aprimoraram-se e se multiplicaram instrumentos de políticas públicas, em que segmentos sociais como quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres são incluídos. Linhas de crédito e de fomento produtivo para agroecologia e extrativismo também são criadas.

O que marca a agricultura nesse período (2005 a 2016), entretanto, é o seu dualismo, absorvido e expressado em âmbito institucional e funcional. Em paralelo ao caráter progressista e mais à esquerda do MDA, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é ocupado por ministros representantes de setores empresariais, com projeto de desenvolvimento essencialmente agrícola visando à alta produtividade, competitividade e pregando para isso liberalização comercial (MIELITZ NETTO, 2008; FILIPPI, 2008). Como destacam esses autores, a conjuntura favorável de preços em ascensão dos produtos agrícolas, junto a uma preocupação política para com segmentos mais marginais do rural, é que permitiram o estímulo e o crescimento da agricultura em suas duas frentes, familiar e empresarial. Esse modo de desenvolvimento, entretanto,

...teve efeitos de curto prazo, não assegurando um processo de desenvolvimento de longa duração, tornando-se aspecto preocupante. (...) Apesar de meritórias, carecem de uma maior inserção em um projeto nacional de longo prazo e carecem da definição dos papéis a serem desempenhados pelo rural e [pelo] agrícola (MIELIZ NETTO, 2008, p. 248).

A recente extinção do MDA, na sequência do afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff, vem a confirmar a falta de um projeto de longo prazo para com a questão rural alertada por Mielitz Netto (2008), sendo que no momento atual as preocupações retrocedem: de outrora, de se ter uma visão de longo prazo, para a preocupação iminente de possíveis perdas de conquista, no âmbito rural, alcançadas ao longo do *pacto democrático popular*.

## **A Evolução da Agricultura na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul**

A Fronteira Noroeste compreende a região formada por 20 municípios e situada no Noroeste do Rio Grande do Sul (Figura 1). Abriga atualmente uma população de 207 mil habitantes, com Santa Rosa constituindo o principal polo urbano regional (FUNDAÇÃO..., 2015). A região é tratada por Silva Neto (2015) como pertencente às “Colônias Novas”, ou seja, uma região que recebeu a colonização organizada tardiamente, apenas no início do século 20. Colonização essa realizada por imigrantes descendentes de europeus vindos principalmente das Colônias Velhas (Caxias do Sul e São Leopoldo, entre outras). Desse modo a relação direta da colonização com o ciclo Estado de Integração Nacional é inexistente, uma vez que a integração do território regional se calcou muito mais em conquistas militares, resultantes da Guerra do Prata,<sup>10</sup> de 1852, do que em processos de colonização apoiados e organizados pelo Estado. Pode-se observar, no entanto, o desprezo e o não interesse, por parte do Estado, em garantir a inclusão da população nativa da região nos projetos de colonização que viriam a ser postos em prática no início do século 20 (FRANTZ; SILVA NETO, 2015).

---

<sup>10</sup> A Guerra do Prata, ocorrida entre 1851 e 1852, garantiu a integração nacional e demarcou a fronteira atual entre Brasil e Argentina. Para mais informações ver Zarth (1997).

Figura 1 – Localização da região da Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: FUNDAÇÃO... (2017).

A intensa urbanização pela qual passaria o Brasil a partir dos anos 30, e que por sua vez demandaria da agricultura a produção de artigos para o consumo interno, permitiu a sustentação de um primeiro ciclo virtuoso da agricultura familiar recém-instalada, posto que nesse período a agricultura regional se especializa na produção de *porco banha* e na elaboração desse subproduto animal. O alto valor agregado, a fácil conservação e a facilidade no transporte da banha permitiram uma primeira capitalização e integração

produtiva da agricultura familiar do Noroeste (FRANTZ; SILVA NETO, 2015). Ainda segundo Cano (1998), a banha figurou como o segundo produto agroindustrial mais importante produzido no Rio Grande do Sul na primeira metade do século 20, com seu destino sendo os grandes centros de São Paulo. Assim, pode-se afirmar que o ciclo virtuoso do porco banha foi associado ao desenvolvimento urbano-industrial que se intensifica a partir dos anos 30. Tal dinâmica associada da agricultura local permaneceu ao menos até o início dos anos 60.

Desse primeiro ciclo virtuoso podem ser apontadas duas problemáticas referentes à agricultura regional. A primeira diz respeito ao modo e ao acesso ao mercado. Considerando-se o fato de que a intermediação comercial da época ter sido principalmente feita por mercadores locais, isolou-se os agricultores dos estímulos do mercado, fazendo com que os envolvidos no comércio assumissem função oligopsônica na região, controlando a compra de produtos coloniais e a venda de produtos não coloniais (FRANTZ; SILVA NETO, 2015). Esse isolamento dos agricultores em relação ao mercado pode ter contribuído em parte para a não criação de condições de acesso a políticas de fomento à produção do período. Além disso, alguns agricultores que ocuparam áreas mais marginais da região, como as terras mais próximas ao Rio Uruguai, tiveram menor proveito desse primeiro ciclo virtuoso. O fato de existirem maiores problemas de acesso a mercados, devido à distância dos canais de comercialização, e estarem inseridos em áreas com características agroambientais restritivas para o desenvolvimento das atividades agrícolas, esses agricultores tiveram menores vantagens comparativas para o desenvolvimento rural e agrícola do período (SILVA NETO, 2014).

A segunda problemática diz respeito à crise do modo de reprodução da fertilidade dos sistemas produtivos. A reprodução da fertilidade do solo empreendida pelos agricultores da região baseava-se no sistema de derrubada e queimada,<sup>11</sup> que se caracteriza pela derrubada das áreas florestadas e

---

<sup>11</sup> Para mais informações ver Mazoyer; Roudart (2010).



exploração das propriedades químicas resultantes do processo de queima do material vegetal. A possibilidade de integração comercial, porém, imprimiu a tendência de maior exploração dos sistemas produtivos e por consequência um rápido esgotamento da fertilidade dos solos, desdobrando-se por fim em uma situação de crise da agricultura familiar regional, a qual sofreu maior agravamento nos anos 50 e início dos anos 60. Esse contexto de crise da agricultura fez com que alguns profissionais liberais e comerciais, ligados a atividades urbanas da região, começassem a empreender cultivos de trigo mecanizado. Isso, no entanto, ocorreu em determinados pontos de mais fácil mecanização, não sendo a dinâmica predominante no âmbito regional nesse período (FRANTZ; SILVA NETO, 2015).

A década de 60, por sua vez, traria mudanças consideráveis para a agricultura regional. O comércio do porco banha, que havia sido a base de sustentação do primeiro ciclo virtuoso da agricultura, é desarticulado.<sup>12</sup> Outra modificação importante foi a política de uso de insumos químicos provenientes do pacote tecnológico da *segunda revolução agrícola dos tempos modernos*, também chamada de Revolução Verde, pacote tecnológico que foi amplamente difundido posteriormente à instauração do governo militar, isto é, com o início do pacto autoritário modernizante.

Assim os agricultores da região passaram por uma fundamental e profunda reorientação dos seus sistemas produtivos, e duas atividades agrícolas receberam maior destaque a partir desse momento. A primeira relacionada à reorientação da produção do porco banha para o suíno tipo carne. A segunda referente ao aumento da importância da produção de grãos, com o trigo, em um primeiro instante, sendo a cultura mais importante. De todo modo, ambas as explorações passaram a se caracterizar por absorverem o pacote tecnológico da Revolução Verde.

---

<sup>12</sup> Desarticulação essa decorrente do desenvolvimento de processos industriais para a produção de produtos de origem vegetal substitutos à banha.

Nesse sentido, o crédito rural foi a principal política de incentivo ao uso de calcário, adubos, inseticidas e fungicidas, inicialmente para o cultivo do trigo. A política de crédito, porém, apresentava a obrigatoriedade de introdução, por parte do agricultor, de uma cultura de verão em sucessão ao cereal de inverno, de modo que a soja passa a ganhar destaque progressivo (FRANTZ; SILVA NETO, 2015). Além disso, a interrupção temporária de exportação da oleaginosa em 1972 pelos EUA, em um contexto de valorização mundial, beneficia e incentiva a produção dessa cultura no Estado e na própria região. Não por acaso Santa Rosa é considerada o berço nacional da soja.

Assim, o direcionamento da política de crédito permitiu maior facilidade de acesso para os agricultores com áreas aptas ao cultivo de grãos e ao uso da mecanização agrícola. Por outro lado, o acesso ao crédito foi mais problemático para aqueles produtores inseridos em áreas pouco aptas à mecanização (CALLEGARO, 2015). Ainda segundo Silva Neto (2014) e Callegaro (2015), a conversão do *porco banha* para o *suíno tipo carne*, em que obrigatoriamente o produtor necessitava fazer a adoção de raças melhoradas e alimentos industrializados, não foi um processo generalizado e homogêneo, uma vez que apenas os agricultores familiares com uma maior capitalização prévia tiveram a possibilidade de reorientação deste sistema produtivo.

Juntamente com isso as políticas de subsídio para o plantio de soja atraíram maior atenção dos profissionais com disposição de capital e residentes nas cidades próximas, passando estes a empreender com maior força na agricultura da região. Utilizando áreas de fácil mecanização para o plantio da leguminosa, são denominados como granjeiros por Silva Neto (2015). Além das políticas de crédito, é observada na região a criação da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro) em 1970, a qual centrava suas atividades na pesquisa de *suínos tipo carne*.

Em síntese, para o período correspondente ao *pacto autoritário modernizante*, pode-se afirmar que, se por um lado a crise de reprodução da fertilidade do solo, pela qual passava a agricultura familiar em 1960, teve um alento com a possibilidade de uso de adubos oriundos da Revolução

Verde, por outro possibilitou o advento e o ganho de importância do cultivo de grãos e da produção de suíno tipo carne. Essa dinâmica aumentou a desigualdade entre os agricultores familiares, convertendo os menos capitalizados e inseridos em regiões periféricas à atividade próxima a subsistência ou ao êxodo rural.

A queda dos subsídios nos anos 80 e que se acentuaria nos anos 90 aumenta o contingente de agricultores que não conseguem se manter na atividade agrícola, havendo um forte êxodo do meio rural (SILVA NETO; OLIVEIRA, 2008).<sup>13</sup> Aos que ficam, há a constante busca por alternativas produtivas, agora principalmente na produção de leite, porém a escassez de crédito da época faz com que poucos agricultores familiares intensifiquem seus sistemas de produção, uma vez que teriam de empreender com crédito próprio (CALLEGARO, 2015). Quanto aos granjeiros, estes tenderam a se beneficiar da política econômica da segunda parte dos anos 80, expandido suas áreas

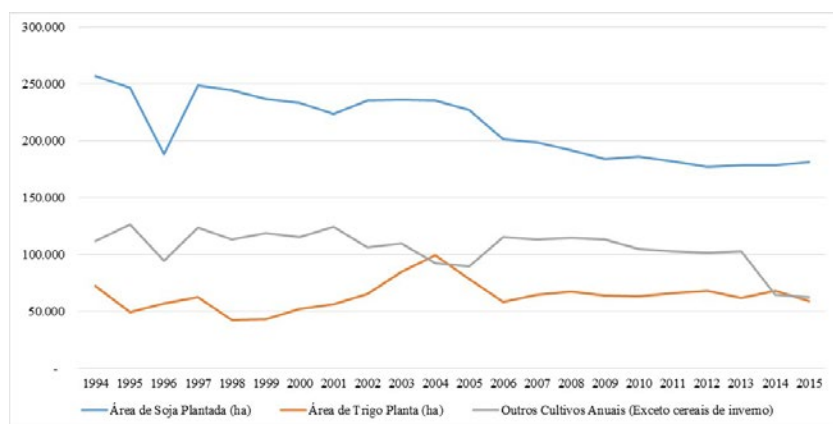
A abertura econômica dos anos 90 causa aprofundamento da crise da agricultura. O binômio “trigo-soja” feito principalmente pelos granjeiros e por parte dos agricultores familiares, encontra dificuldades de ser mantido, tanto em decorrência do incentivo à importação de trigo argentino quanto pelo fim dos subsídios para o plantio do cereal de inverno (FRANTZ; SILVA NETO, 2015; DELGADO, 2008). Para os agricultores familiares da região que haviam redirecionado seus sistemas de produção para a produção de leite e suínos o neoliberalismo também foi traumático. As exigências dos aumentos de escala e de produtividade forçaram a adoção de um padrão tecnológico inadequado e inacessível para inúmeras unidades produtivas, levando à exclusão de um maior número de agricultores (CALLEGARO, 2015).

---

<sup>13</sup> Não foram encontrados disponíveis dados em série sobre a população regional, discernidos em situação de domicílio (rural e urbano), no entanto tratando-se das Colônias Novas, que incluem a Fronteira Noroeste e outros municípios da região Noroeste, Silva Neto (2015) observa que em 1970 75% da população habitava a zona rural. Em 1980 a taxa cai para 61%, para 50% em 1990 e para 40% em 2000. Embora não haja uma precisão dos dados para a região aqui analisada, certamente eles exprimem uma dinâmica geral na qual se inclui a Fronteira Noroeste.

Tratando-se da importância da soja, a Figura 2 disponibiliza dados referentes à área plantada em hectares de soja, trigo e outros cultivos anuais, com exceção dos cereais de inverno,<sup>14</sup> na região da Fronteira Noroeste. A soja é, desde a década de 90<sup>15</sup> até o momento, a cultura anual com maior área plantada. Embora tenha havido uma queda no total da área utilizada com a leguminosa, nota-se que a produção por hectare teve um incremento acumulado de 50% no período de 1994 a 2015 (FUNDAÇÃO..., 2017). Já a área ocupada com trigo teve queda na década de 90, aumentando a área de plantio nos anos 2000. Já o número de hectares ocupados com outros cultivos anuais tem tido uma tendência de queda no período recente.

Figura 2 – Área plantada, em hectares, com culturas anuais na região da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul



Fonte: FUNDAÇÃO... (2017).

Posteriormente ao Pacto Neoliberal da década de 90, que como já referido teve importantes desdobramentos, a agricultura regional chega aos anos 2000 e até o presente com o dualismo comum da agricultura brasileira.

<sup>14</sup> Compõem a área plantada dos “Outros cultivos anuais (exceto cereais de inverno)”: batata-inglesa, batata-doce, ervilha, abacaxi, amendoim, cana-de-açúcar, arroz, cebola, fava, feijão, fumo, mandioca, melancia, melão, milho, tomate e sorgo.

<sup>15</sup> Não foram encontrados dados regionalizados para o período anterior a 1994.

De modo que nas últimas duas décadas a agricultura familiar da região tem acessado políticas de crédito, como Pronaf, e políticas de acesso a mercados institucionais, via o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Aquisição de Alimentos Escolares (Pnae). O aumento dos preços da soja, porém, tem fortalecido ainda mais os granjeios da região nesse período, como também os sojicultores da agricultura familiar, uma vez que embora haja tendência de queda na área plantada observa-se um aumento constante da produção (FUNDAÇÃO..., 2017).

Em síntese a evolução da agricultura da região indica que o aumento da importância da soja, fortemente apoiada no crédito rural subsidiado, foi um fator determinante para a diferenciação da agricultura familiar inicial para uma agricultura hoje formada principalmente por granjeiros e agricultores familiares dedicadas à soja, à produção de leite e à produção de suínos. Além desses, há aqueles agricultores familiares que nos últimos tempos desenvolveram atividades produtivas intensivas e diversificadas, em grande parte graças ao acesso a políticas públicas específicas. Nesse sentido, dada a diversidade da agricultura, bem como a diferenciação entre agricultores, causada pelas políticas de Estado a partir dos anos 60, é válido argumentar que as propostas de desenvolvimento rural que vêm ganhando maior força nos últimos tempos e que fazem forte alusão à necessidade de intensificação da produção via uso de técnicas modernas, sugerindo a busca de uma nova modernização da agricultura,<sup>16</sup> tenderão apenas a excluir e aumentar as disparidades já existentes na agricultura da região aqui analisada.

---

<sup>16</sup> Para essa discussão ver texto: “Ganhar tempo é possível?” (ALVES; ROCHA, 2010) e “Sete Teses sobre o mundo rural brasileiro” (BUAINAIN et al., 2013).

## Considerações Finais

A agricultura brasileira historicamente esteve ligada aos grandes ciclos da sociedade e do Estado. Durante o Ciclo de Integração Nacional a agricultura exportadora de cana-de-açúcar e café, empreendida pela aristocracia rural, foi o centro da economia e importante para a manutenção do território e do incipiente aparelho estatal. A partir de 1930, com o início do Ciclo Nação Desenvolvimento, aumentam as atribuições da agricultura, que necessita produzir alimentos para sustentar o nascente setor urbano industrial e o novo setor dinâmico da economia. As arcaicas relações de trabalho e a concentrada estrutura fundiária conduzem inevitavelmente a crises de abastecimento e à inflação dos anos 60.

Diante da crise dos anos 60, a correlação de forças tendeu à instauração do autoritarismo, na conservação das relações sociais e em uma estrutura fundiária concentrada, se refutando medidas progressistas, sendo considerada a solução para a agricultura a importação do modelo funcionalista americano baseado na modernização agrícola e incentivada por subsídios generosos. O aumento da produtividade e a liberação do excedente de mão obra rural foram alcançados, no entanto tal feito deu-se à custa de um aumento da desigualdade e de subsídios que não se sustentam no período de crise.

O ciclo de Democracia e Justiça Social apenas pode ser considerado na agricultura por dar voz aos movimentos sociais do campo que clamavam por fazer serem vistas as desigualdades geradas pela modernização conservadora do período anterior. Desigualdades que tenderiam a se agravar durante o *pacto liberal dependente* dos anos 90. Por fim chega-se no período recente, em que as dicotomias da agricultura são absorvidas em âmbito governamental.

No tocante à agricultura da Região Fronteira Noroeste, nota-se que por se localizar em uma região interiorana, esta teve um desenvolvimento associado às dinâmicas mais gerais. O que primeiro círculo virtuoso da agricultura regional teve relação com o primeiro pacto político do Ciclo Nação Desenvolvimento, porém foram os projetos desenvolvidos durante o *pacto*

*autoritário modernizante*, desse mesmo ciclo político, que determinaram a maior diferenciação da agricultura naquele e nos períodos posteriores. No que diz respeito ao período atual a agricultura é marcada pela heterogeneidade social e produtiva, em que projetos de desenvolvimento que pressupõem a homogeneidade da agricultura e que pregam a necessidade de uma nova modernização tendem a aumentar as disparidades da agricultura regional.

## Referências

- ALBERTI, R. L. *A confrontação das políticas agrícolas e agrárias brasileiras no contexto de globalização financeira*. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: Ipea; Mapa, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão do Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 21, n. especial, p. 729-747, abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os três ciclos da sociedade e do Estado. *Perspectivas*, São Paulo, SP, v. 41, n. 1, p. 13-51, jan./jun. 2012.
- BUAINAIN, A. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Política Agrícola*, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 105-121, abr./jun. 2013.
- CALLEGARO, S. S. Análise-diagnóstico da agricultura de Santa Rosa. In: SILVA NETO, B.; BASSO, D. *Sistemas agrários do Rio Grande do Sul*. Análise e recomendações de políticas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.
- CANO, Wilson, América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. *Estado e moedas do desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. 2. ed. Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). *Economic Indicators*. Santiago, Chile: Cepal, 1997.

- CORDEIRO, Rui. M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, SP, v. 34, n. 2. p. 230-248, abr./jul. 2014.
- COSTA DELGADO G. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, SP: Ícone Editora, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Questão Agrária no Brasil: 1950-2003*. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, DF: Ipea, 2005.
- DELGADO N. G. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P. LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.
- DELGADO N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE S. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS, 2001.
- FILIPPI, E. E. O desenvolvimento rural no Brasil: das políticas de Estado às políticas territoriais. In: BONNAL, P. LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.
- FRANK, A. G. Desenvolvimento do subdesenvolvimento. In: PEREIRA, L. *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1966.
- FRANTZ, T.; SILVA NETO, B. A formação histórica dos sistemas agrários do Rio Grande do Sul. In: SILVA NETO, B.; BASSO, D. *Sistemas agrários do Rio Grande do Sul*. Análise e recomendações de políticas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Coredes*. 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfilsocioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Fronteira+Noroeste>>. Acesso em: 30 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Dados*. 2017. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!pesquisa=0>> Acesso em: 7 maio 2017.
- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo, SP: Hucitec, 1997.
- GRAZIANO NETO, F. *A questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura*. Campinas, SP: Unicamp, 1996.
- \_\_\_\_\_. *O novo rural brasileiro*. Campinas, SP: Unicamp, 1999.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, SP, v. 52, p. 125-146, fev. 2014.
- MASSUQUETTI, A. *A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97*. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.



MAZOYER, M.; ROUDART, L. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Nead, 2010. 567 p.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.

MUELLER, C. C. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea/Inpes, 1983.

RODRIGUES, C. C. M. *A influência do FMI nas decisões de política econômica do Brasil: o caso da lei de responsabilidade fiscal*. 2008 (Trabalho Conclusão de Curso) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SILVA NETO, B. Sistemas agrários e agroecologia: a dinâmica da agricultura e as condições para uma transição agroecológica no município de Porto Xavier (RS). *Rev. Bras. de Agroecologia*, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 2. 15-29, abr./jul. 2014.

\_\_\_\_\_. A regionalização do Estado segundo seus sistemas agrários. In: SILVA NETO, B.; BASSO, D. *Sistemas agrários do Rio Grande do Sul*. Análise e recomendações de políticas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

SILVA NETO, B.; OLIVEIRA, A. Agricultura familiar, desenvolvimento rural e formação dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, p. 83-10, jan./mar. 2008.

ZARTH, P. A. *História agrária do planalto gaúcho: 1850-1920*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 1997.