

# A VISÃO NEOCLÁSSICA DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA E A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA<sup>1</sup>

*Rosilene Dias Montenegro<sup>2</sup>*

*Robério Ferreira dos Santos<sup>3</sup>*

## **INTRODUÇÃO**

Analizamos, neste trabalho, a contribuição do pensamento econômico neoclássico no Brasil, em relação à modernização da agricultura. Para isso organizamos a abordagem em dois momentos: o de 1940-1965 e o de 1965 aos dias atuais. Esse procedimento visa perceber os contextos históricos em que são elaboradas as concepções neoclássicas sobre a modernização e, em especial, como é forjado e a que se propõe o projeto de modernização da agricultura brasileira.

---

<sup>1</sup> Baseado, em parte, no Capítulo 3 da dissertação de Mestrado da primeira autora.

<sup>2</sup> Mestre em Economia, professora do DHG - Departamento de História e Geografia da UFPb, Campos II.

<sup>3</sup> Doutor em Economia, pesquisador da EMBRAPA/CNPA e professor do Curso de Mestrado em Economia, UFPb, Campus II, convênio UFPb/EMBRAPA.

Analisaremos em geral, no que se refere à agricultura, como as grandes linhas do pensamento econômico neoclássico, do pós-guerra aos dias atuais, vão ser assimiladas no Brasil e a sua relação com a produção analítica e propositiva dos neoclássicos brasileiros.

Salientamos, todavia, que na análise do período de 1965 aos dias atuais, enfatizaremos o pensamento de Eliseu Alves e a influência que este sofre do pensamento de G. Schuh e a sua contribuição na consolidação de uma linha política institucional no processo de modernização da agricultura brasileira.

### **A "ESCOLA" NEOCLÁSSICA BRASILEIRA**

O pensamento neoclássico se caracteriza pela sua fundamentação num conjunto de princípios doutrinários cujas filosofia e teoria econômica têm por característica epistemológica a concepção de progresso econômico, na qual se apresenta muito mais forte que em outras teorias econômicas a influência do positivismo e do socialdarwinismo"<sup>4</sup>.

Os princípios básicos dessa linha de pensamento são a defesa do sistema capitalista, entendido como a mais avançada forma de organização sócio-econômica que pode alcançar uma sociedade; e a concepção liberal da economia, que passa pelas teorias gerais do equilíbrio e do desenvolvimento econômico. Os neoclássicos compreendem o desenvolvimento econômico como o resultado da articulação do capital das forças produtivas (fatores de produção) e investimento.

No Brasil, o pensamento neoclássico assume algumas características específicas, dado à especificidade de sua economia - o desenvolvimento. A "escola" neoclássica apresenta algumas divergências no tocante ao princípio fundamental da liberdade do mercado. Encontramos economistas mais ou menos defensores desse princípio, e outros que, não negando o geral da doutrina neoclássica, negam a liberdade do

---

<sup>4</sup> Para maiores detalhes, ver Montenegro (1993).

---

mercado dentro das condições específicas de uma economia subdesenvolvida.

### **A INFLUÊNCIA NEOCLÁSSICA NO DEBATE DE 1945-1965**

O pensamento neoclássico foi a principal fundamentação teórica do embate político acerca do desenvolvimento econômico brasileiro ocorrido no pós-Segunda Guerra Mundial.

É só a partir de meados dos anos 50 que a teoria neoclássica vai dividir a arena teórico-política com a teoria cepalina (que também tem sua origem no pensamento neoclássico).

A importância do estudo das principais concepções da "escola" neoclássica brasileira reside no fato de suas teorias terem embasado enormemente as políticas governamentais implementadas nesse país, do pós-guerra aos dias atuais.

São quatro os principais expoentes da "escola" neoclássica no Brasil, no debate ocorrido entre 1940 e 1965: Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos (estes se apresentam como defensores da liberdade do mercado, embora mantenham diferenças no tocante à intensidade dessa liberdade) e Roberto Simonsen (que diverge dos anteriores pela defesa do protecionismo e do planejamento econômico)<sup>5</sup>.

No tocante à agricultura, é somente em meados desse século que surge uma análise neoclássica mais consistente, consubstanciada na teoria da organização econômica da agricultura e da transformação da agricultura tradicional de Theodore W. Schultz (1953, 1965). Todavia, devido às transformações que estavam se operando na economia e na sociedade brasileira, colocava-se, em fins dos anos 50, um acirra-

---

<sup>5</sup> Segundo Abreu (1984) e Bielschowsky (1988), pode-se pesquisar sobre o debate de 1945 a 1965 nas fontes primárias: jornais, anais de congresso e nas publicações de instituições de pesquisas econômicas especializadas.

do debate acerca da relação da industrialização brasileira e dos problemas apresentados pela agricultura.

Não restam dúvidas de que a participação dos autores acima citados foi importante nesse debate e, neste sentido, entendemos que foi decisivo o trânsito que eles possuíam dentre os órgãos institucionais brasileiros e estrangeiros, as suas ligações com teóricos neoclássicos ou, como chama Bielschowsky (1988), neoliberais, assim como as suas preocupações em formular bases teórico-políticas para as políticas econômicas governamentais, em períodos mais recentes de nossa história, em particular para as políticas agrícolas no bojo da "teoria da modernização da agricultura".

Atente-se que o termo "moderno", quando utilizado por esses intelectuais engajados no embate e na formulação de políticas governamentais, refere-se à utilização de tecnologias e inovações nas técnicas de produção agrícola. Eles descartam como economicamente inviável, ou pouco eficiente, as transformações que porventura pudessem se realizar em termos de reestruturação fundiária.

A passagem da concepção liberal de Estado e economia a nível dos países desenvolvidos para a concepção neo-liberal dos teóricos e/ou ideólogos dos países subdesenvolvidos comporta, pela exigências das especificidades de seus processos econômicos, mudanças substanciais, mas não negações da doutrina liberal.

Essas mudanças substanciais no Brasil podem verificar-se nos trabalhos teórico-analíticos dos pensadores neoclássicos, tais como: Gudin, Bulhões, Campos e Simonsen. Mantendo, é claro, suas divergências, esses intelectuais, com maior ou menor afinco, defenderam a participação do Estado na economia, fosse para gerenciá-la, fosse para intervir ou agir, ou seja, ser o próprio agente do processo.

---

As questões advindas do processo de expansão capitalista não eram questionadas na sua essência desigual<sup>6</sup>.

A resolução desses problemas poderia ser através de uma tênue intervenção do Estado; somente nos períodos de crise, segundo Gudin, ou através da intervenção mais acirrada para desencadear ou implantar algum processo, - leia-se industrialização - segundo Simonsen (Bielschowsky, 1988).

Todos esses ilustres intelectuais brasileiros, contudo, concordavam que, no tocante à agricultura, as propostas de transformação numa estrutura de propriedade da terra eram dispensáveis, desnecessárias. Que, portanto, a superação de seu atraso, este medido pela sua baixa competitividade a nível do mercado externo e a sua ineficiência quanto ao abastecimento alimentar, tinham como única resposta: a *modernização tecnológica*, mecanização ou aumento do capital orgânica; utilização de insumos industriais (defensivos, fertilizantes, adubos; sementes melhoradas etc.).

Essa visão da modernização da agricultura é sinônimo de produtividade, ou seja, necessitava-se urgentemente de maior produtividade e esta só seria possível através da modernização tecnológica.

O que pudemos perceber é que:

1. Indubitavelmente, o pensamento econômico, que se forja no Brasil no período de 1945-1965, está baseado nas correntes ortodoxas e heterodoxas de fundamentação neoclássica;

2. esta produção teórica é, por sua vez, muito mais política que teórica, devido ao fato de ter sido produzida fora da academia e dentro dos gabinetes públicos ou de empresas privadas;

---

<sup>6</sup> A desigualdade é vista, pelos neoclássicos, como uma interpretação moral, e eles não discutem as questões morais. A desigualdade social é, para eles, uma coisa legítima.

3. esse pensamento faz parte da ideologia de desenvolvimento, esta tinha como "modelo" de desenvolvimento econômico a via da industrialização:

4. a ação principal de desenvolver a economia brasileira ficou a cargo do Estado, através de seus projetos desenvolvimentistas: e,

5. a agricultura e, portanto, todos os aspectos que a envolviam ficaram secundarizados, na escala de prioridades das políticas governamentais desenvolvimentistas, assim como no debate político e nas construções teóricas em torno do desenvolvimentismo embora existisse uma concepção de desenvolvimento agrícola.

Sobre o desenvolvimento existem inúmeros trabalhos, mas para o melhor esclarecimento do que pretendemos expor nesse artigo, faz-se oportuno colocar, mesmo que resumidamente, o nosso entendimento.

Em termos gerais, concordamos com o conceito de desenvolvimentismo, da forma que é trabalhado por Bielschowsky (1988), a seguir:

"(...) entendemos por desenvolvimentismo... a ideologia de transformação da sociedade brasileiro definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e por isto, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente". (Bielschowsky, 1988:8).

Parece-nos que os defensores do desenvolvimento tinham a agricultura como um dado na economia brasileira, apontavam suas limitações e a colocavam como coadjuvante da industrialização. Para

---

isto se fundamentaram no pensamento neoclássico brasileiro que, por sua vez, se forjou sobre as bases teóricas dos neoclássicos norte-americanos T. Schultz e G. Schuh.

### **A INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO DE SCHUH SOBRE A AGRICULTURA**

George Edward Schuh esteve várias vezes no Brasil, uma delas através de convênio cultural firmado entre o MEC - Ministério da Educação e Cultura, e a USAID - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional. Nessas estadas, ele escreveu vários textos, promoveu inúmeras conferências e cursos e teve acesso, portanto, às polêmicas sobre a agricultura então travadas. Schuh se tornou, desta maneira, um brasilianista que exerceu importante influência sobre o pensamento neoclássico brasileiro e, conseqüentemente, sobre o projeto de modernização da agricultura.

O seu pensamento se fundamentava em termos da teoria econômica geral em J. Schuh Peter e A. Lewis e, em termos de teoria agrícola, em T. Schultz. Este último foi, sem dúvida, um dos pioneiros em teoria agrícola neoclássica.

Schuh (1965:1) parte dos seguintes pressupostos: primeiro, que a agricultura pode trazer importantes contribuições "para o desenvolvimento econômico de uma região ou país"; segundo, que, para isso, "são necessários... investimentos em pesquisa e educação".

Schuh (1965:2) analisa a agricultura brasileira em dois momentos. O primeiro seria o período anterior à década de 60, onde se deu uma secundarização política e econômica da agricultura em detrimento do desenvolvimento industrial. O segundo momento seria a partir da década de 60, quando a agricultura teria ganhado uma maior importância no cenário político desenvolvimento devido ao problema da deficiência da oferta alimentar. Schuh chama a atenção para a contribuição que a agricultura poderia dar ao processo de industrialização.

Segundo Schuh, "as razões da mudança de ênfase" no papel da agricultura para o desenvolvimento econômico estava: 1) no "aumento rápido da população, mormente declínio das taxas de morta-

lidade"; 2) na "inquietação no meio urbano" devido à alta dos preços internos dos alimentos; 3) no "alargamento da diferença nas trocas exteriores"; 4) no "malogro em obter taxa sustentável de desenvolvimento econômico através de programas concentrados na industrialização e negligentes quanto ao setor agrícola (Schuh, 1965:2).

A mudança de ênfase no papel da agricultura colocava então, segundo Schuh, a necessidade de seu desenvolvimento de forma a responder às exigências funcionais do crescimento econômico geral, entendido como desenvolvimento industrial. Nesse novo papel, a agricultura poderia contribuir para o desenvolvimento econômico através do aumento de sua produção:

"1) para a liberação de trabalho para o setor não agrícola; 2) como fonte de economias ou formação de capital para a economia total; 3) proporcionando maiores rendas reais através de alimentos por preços mais baixos para todos os membros da sociedade; provendo um mercado para produtos obtidos no setor não agrícola; 5) como fonte de receitas cambiais" (Schuh, 1965:3).

A funcionalidade de agricultura se constituiria, desta forma: 1) como fornecedora de mão-de-obra para o setor não agrícola (pressupunha-se que os setores não agrícolas absorveriam essa mão-de-obra, a exemplo do que ocorrera nos EUA); 2) como setor de acumulação do capital; 3) como setor de viabilização de elevação do salário real; 4) como setor dinamizador do mercado interno; e 5) como setor arrecadador de divisas.

A agricultura, segundo Schuh (1965:7-8), cumpriria a sua função dentro do desenvolvimento econômico brasileiro através do aumento da produtividade da terra e do trabalho (pressupostos de Schultz), economizando mão-de-obra (tida como recurso escasso para Schuh).

O "aumento da produtividade da terra e do trabalho tem resultado da melhoria na qualidade do agente humano e de níveis mais altos de tecnologia" (SCHUH, 1965:8). Infere-se, daí, que a solução

---

encontrada para os problemas agrícolas seria a modernização da agricultura (entendida como inovação tecnológica ou, ainda, a "industrialização" de agricultura).

Observa-se, nos trabalhos de Schuh, a tendência a se incorporar o discurso de modernização como tecnificação e industrialização. Esse discurso coincide com a resposta técnico-política que seria dada através da modernização, aos problemas sócio-políticos da agricultura.

Para Schuh

"O aumento da produção é explicado mormente pelo nível mais alto de habilidade da força de trabalho agrícola, como resultado de programas de educação e extensão e, um fluxo considerável de nova tecnologia criada pelos "Land Grant Colleges" e indústrias privadas" (Schuh, 1965:8).

Percebe-se na afirmação acima, notável influência de Schultz, sobre Schuh, no tocante à qualificação da mão-de-obra, ou seja, no investimento em recursos humanos ou, ainda, no capital humano e, conseqüentemente, em extensão, pesquisa e desenvolvimento.

Para tornar a agricultura produtiva, segundo Schuh, era preciso investir nos escassos recursos de desenvolvimento agrícola: em estações experimentais de primeira classe; em agente humano e na provisão de serviços de extensão adequados.

Assim sendo

"A agricultura, após anos sendo negligenciada pelos responsáveis por políticas e por economistas de desenvolvimento, recuperou a respeitabilidade como parte contribuinte de uma economia em crescimento. O desafio é para usar os bastante limitados recursos de desenvolvimento, tanto físicos quanto humanos de modo a aumentar a contribuição do setor agrícola. As poucas evidências empíricas disponíveis sugerem que promete ser alto o retorno aos investimentos feitos na criação de nova tecnologia e na educação da população" (Schuh, 1965:16).

É a partir, portanto, da contribuição de Schuh, para a análise neoclássica da organização econômica da agricultura brasileira que vai surgir a produção teórica especificamente voltada para a agricultura. São vários, no Brasil, os estudiosos influenciados por Schuh. Destaca-se como um dos grandes expoentes da economia agrícola neoclássica o professor e pesquisador Eliseu Roberto de Andrade Alves<sup>7</sup>.

É também a partir de Schuh que se clareiam os nortes da política econômica de modernização da agricultura brasileira, a qual veremos na próxima seção.

### ***A INFLUÊNCIA NEOCLÁSSICA NO DEBATE SOBRE A AGRICULTURA BRASILEIRA: DE 1965 AOS DIAS ATUAIS***

Ao mesmo tempo em que se desenvolve no Brasil o pensamento neoclássico, desenvolve-se também um processo político-econômico de industrialização da economia brasileira, que resultaria, em termos econômicos, na substituição de importações e, em termos políticos, na criação de uma ideologia justificadora desse tipo de desenvolvimento - o desenvolvimentismo.

As bases desse processo, tanto a nível teórico quanto a nível econômico, vão-se os anos 60, vê-se delineada, no que tange à agricultura, mais que uma política agrícola, um projeto de modernização da agricultura, que tinha como objetivo principal transformar as suas bases técnicas de produção.

Veremos, na próxima subseção, como se constrói historicamente o projeto de modernização da agricultura brasileira e, na seção seguinte, a relação do pensamento de G. Schuh e Eliseu Alves na fundamentação teórica e política dessa modernização.

---

<sup>7</sup> Alves é um grande seguidor de Schuh. Note-se que escreveu conjuntamente com este o livro "O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil" (1971) e que, como veremos mais adiante, reflete em sua análise, e principalmente em suas propostas, os principais aspectos da concepção de Schuh sobre o desenvolvimento da agricultura.

---

O projeto (vencedor) da modernização da agricultura.

Um dos grandes acontecimentos do pós-Segunda Guerra é a iniciação do processo de transnacionalização da economia. O capital transnacional encontrou, nos países subdesenvolvidos, nesse período, o ambiente propício à realização de seus interesses, uma economia primário-exportadora, um frágil setor industrial e um ambiente de enorme instabilidade política.

É no bojo desse processo que são criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI, como fortes contribuidores e instrumentos de viabilização dos interesses transnacionalizantes das grandes empresas monopolistas transnacionais, em especial as dos EUA.

No Brasil, o Banco Mundial atua desde 1949, quando do primeiro empréstimo feito ao Estado. O Banco tem sido um dos principais devedores deste banco.

Inegavelmente, o Banco Mundial teve significativa participação no processo de industrialização da economia brasileira e, conseqüentemente, na modernização de sua agricultura.

Por outro lado, falar da modernização da agricultura brasileira é, também, falar do processo de transnacionalização de sua economia.

Coincidentemente, o aumento das inversões de recursos na agricultura, provenientes dos empréstimos feitos pelo Banco Mundial, só se dá em fins da década de 60, mais precisamente em 1968.

Essas inversões de recursos, por sua vez, coincidem com o início do funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, em 1967, criado em 1965.

O SNCR funcionou basicamente para a concessão de empréstimos bancários que visavam a compra de equipamentos agroindustriais e, principalmente, insumos agrícolas.

Por sua vez, a utilização de insumos e equipamentos agroindustriais acelerava o processo de modernização em curso, chegando

mesmo, segundo Delgado (1985), a modificar as bases técnicas da produção agrícola no país. Mas, mesmo antes do funcionamento do SNCR, havia sido criados vários outros órgãos ou mecanismos estatais que tiveram o papel de apoiar a modernização da agricultura, através do crédito e/ou assessoria técnica, por meio de pesquisas, ou mesmo da formação educacional secundária e universitária, assim como através de ministérios e secretarias governamentais.

Schuh & Alves (1971) trazem fartas informações acerca das instituições creditícias (surgidas até 1965), de desenvolvimento, educacionais e de pesquisa, que estavam direcionadas para a questão agrícola.

Sabemos que, tradicionalmente, são o Ministério da Agricultura e as Secretarias da Agricultura os interlocutores do Estado com os produtores agrícolas, mas nesse período do desenvolvimento foram criados inúmeros órgãos estatais que visavam ao planejamento do desenvolvimento econômico da agricultura como, por exemplo: Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA, Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste - SPVF, Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, entre outros. Esses órgãos distribuíam setorialmente seus recursos recebidos do Tesouro Nacional, nos seguintes itens:

"1. Infra-estrutura: energia, transporte, saneamento básico; 2. Recursos Naturais; 3. Recursos Humanos; 4. Agricultura, abastecimento; 5. Pesca; 6. Colonização; 7. Indústria; 8. Mineração (na Amazônia)" (Schuh & Alves, 1971:221-48).

Esses recursos eram obtidos, em sua grande maioria, através de empréstimos.

"O orçamento para a agricultura no nível federal, tem sido proporcionado através de várias agências. Uma pequena parte dos recursos vem do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e uma apreciável soma ter vindo de fontes estrangeiras" (Schuh & Alves, 1971:240).

---

Houve, contudo, do início das políticas de concessão de crédito até a consolidação do SNCR, uma série de experiências adquiridas nos resultados da distribuição desses recursos.

O que se percebe em Schuh & Alves (1971) é que os créditos rurais não eram distribuídos de forma racional, mas visando outros interesses que se colocavam como obstáculo ao crescimento econômico da agricultura como um todo. Pode-se perceber isso pela seguinte sugestão dos autores:

"Duas importantes modificações deviam ser feitas na política de crédito agrícola. A primeira, é para restabelecer o preço do crédito rural como um fator, na sua distribuição. Dada a atual taxa de inflação e os baixos limites de taxas de juros, a maior parte do crédito oficial é distribuída por razões outras que não as consideradas econômicas. O uso mais eficiente destes recursos não será conseguido até que seja dada um papel preponderante ao preço, e até que este reflita mais adequadamente as condições do mercado de capital" (Schuh & Alves, 1971:352).

O SNCR foi o instrumento da política governamental de desenvolvimento da agricultura que veio atender algumas das críticas e sugestões que Schuh & Alves (1971) fazem para o setor agrícola no período de 1950-1965. Contudo, ao analisarmos os resultados do SNCR, de sua criação até meados da década de 80, poderemos observar que este cumpriu o seu papel e que contribuiu para que houvesse um desenvolvimento agrícola mais eficiente, através de seus incentivos para a aquisição de máquinas, equipamentos e insumos, e para a manutenção da tendência de concentração fundiária, verificada historicamente na agricultura brasileira, não obstante ter imposto à agricultura brasileira determinado padrão de modernização tecnológica.

Delgado chama a atenção para

"Algumas implicações mais evidentes do processo de mecanização sobressaem claras - o desemprego rural e a concomitante intensificação de fluxos migratórios. Menos evidente mas não menos verdadeiro é a implicação de que o subsídio

à compra de equipamentos e insumos "modernos" introduz graus variados de dependência tecnológica e de recursos externos. Ademais, a hegemonia da empresa industrial multinacional no processo de transferência de tecnologia interrompe ou descaracteriza o "feed-back" de informações deste e introduz uma outra tendenciosidade na adoção de tecnologia, qual seja, a inibição da recriação tecnológica pelo próprio empresário rural. Essa característica torna-se tanto mais presente quanto maiores forem os incentivos financeiros a promover o progresso técnico pela simples incorporação de equipamentos acabados, os quais pressupõem uma rotina de utilização pelo empresário agrícola mas não a acumulação de novo conhecimento e informação" (Delgado, 1979:118).

O SNCR beneficiou sobremaneira os grandes e médios empresários agrícolas.

"Os 'pequenos produtores' caem de uma participação de 34,3% no valor do crédito concedido em 1966 para 11,38% em 1976. No mesmo período, os grande produtores, que em 1966 absorviam 20,27% do crédito rural, elevaram sua participação sistematicamente atingindo a faixa de 53,5% em 1976, não obstante representarem apenas 3,3% do número de contratos. Observe-se ainda que os médios produtores caíram também em sua participação relativa entre 1966 a 1976" (Delgado, 1979:119).

O SNCR, portanto, contribui sensivelmente para a consolidação do padrão tecnológico da agricultura e para o aumento da tendência fundiária concentracionista.

Nas leituras realizadas sobre o período do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 60, nota-se que não está explicitado um projeto de modernização para a agricultura, nem de forma inacabada nem, muito menos, de forma acabada.

Por outro lado, também se percebe nas entrelinhas das análises sobre o desenvolvimento no Brasil, um espaço importante a ser ocupada pela agricultura.

---

Então, do pouco que se escreveu sobre a agricultura do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 60, embora estivessem em contínua discussão os problemas e, conseqüentemente, as propostas que se apresentavam para a sua resolução, percebe-se que havia uma concepção consensual de qual seria o papel que a agricultura deveria e poderia desempenhar na industrialização do Brasil.

Entendemos que são das propostas consensuais de teor neo-clássico, portanto, que se constrói, ao longo de quase três décadas, o "projeto (vencedor) da modernização da agricultura brasileira", que pretendemos analisar mais adiante.

Chamamos acima de projeto vencedor, por entender que havia outras propostas de modernização da agricultura. Uma delas era a de linha do pensamento socialista, encabeçada pelo PCB, que propugnava por uma transformação da agricultura pré-capitalista - para uma agricultura moderna, através da reforma agrária que, por sua vez, transformasse a estrutura da propriedade da terra, no campo. E essa proposta foi derrotada. Venceu a proposta de transformação da agricultura tradicional para uma moderna sem, contudo, mexer na tradição da estrutura fundiária.

Mas estejamos atentos quanto à utilização do termo "agricultura moderna" ou "modernização da agricultura", pois a utilização desses dois conceitos sem uma análise crítica prévia pode nos levar a não perceber a essência contraditória da modernização e, neste sentido, a simples adoção da concepção de modernização da agricultura deve-nos fazer pensar em outras alternativas ou, pelo menos, questionar se o "tipo" ou o "modelo" de modernização que se propunha era adequado as nossas condições econômicas, históricas e, até mesmo, geográficas.

Assim sendo, a concepção de modernização da agricultura no pós-Segunda Guerra Mundial no Brasil, como em vários outros países, faz parte de uma compreensão maior de mundo que está relacionada com a concepção de progresso; a crença histórica existente e consensual em todas as correntes econômicas de que o progresso era inevitável, e de que o crescimento econômico passava, via de regra, pelo des-

envolvimento tecnológico ou progresso técnico, a que denominaram de modernização.

Quando, portanto, nos referirmos ao conceito de modernização nos neoclássicos, estaremos trabalhando o entendimento de desenvolvimento ou progresso técnico, em geral. Discordamos deste conceito porque ele tende a generalizar o progresso histórico da modernização, destituindo-o, assim, de sua historicidade.

### **A "TEORIA" DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA**

Santos (1986) define como "teoria da modernização da agricultura" o conjunto dos modelos de 'conservação'; 'do impacto urbano industrial'; de 'difusão'; de 'insumos modernos'; 'de inovação induzida'; de 'De Janvry'; a 'formulação de Pastore, Dias e Castro'; e mecanismos de autocontrole', de Ruy Miller Paiva.

Para Santos (1986) esses modelos sofrem, direta ou indiretamente, influência da teoria do desenvolvimento agrícola de Theodore Schultz, seja pelas concepções expostas em "A transformação da Agricultura Tradicional" (1965), seja pela "A Organização Econômica da Agricultura" (1953). No fundamental, esses modelos apontam para uma transformação modernizadora da agricultura com a introdução de máquinas e equipamentos agrícolas e a adoção do uso de insumos químicos.

### **MODERNIZAÇÃO DE "MODELO" TECNOLÓGICO: A CONCEPÇÃO NEOCLÁSSICA DE MODERNIZAÇÃO**

A modernização tecnológica é tida, pelos neoclássicos, como a mais importante transformação a ocorrer numa agricultura tradicional.

Schultz (1965) mostra que a agricultura tradicional é eficiente dentro de suas limitações, ou seja, dentro da escassez de recursos com que trabalha, produz o suficiente para a reprodução do pequeno agricultor. Só que, no que se refere ao desenvolvimento econômico.

"... quando os agricultores se limitam aos fatores tradicionais de produção, atingem um ponto além do qual pouco ou nenhuma contribuição podem fazer para o crescimento econômico, por haver ineficiências significativas na distribuição de fatores, cuja remoção aumentaria a produção corrente, e porque o investimento feito para aumentar o estoque de fatores tradicionais seria uma fonte onerosa de crescimento econômico" (Schultz, 1965:35).

Neste sentido, a agricultura brasileira foi eficiente para o que tradicionalmente se propôs, exportadora de produtos tropicais à base da monocultura para a exportação. Os recursos, portanto, de que dispunha, eram abundantes: terra e trabalho, o tipo de tratamento da terra e as técnicas de produção eram tradicionais no sentido de que foram resultado de longa experiência.

O tipo de agricultura extensiva só foi possível dado à abundância do recurso terra. E, no tocante ao seu papel para o global da economia brasileira, teve a agricultura historicamente grande significado.

A agricultura foi, minimamente, a supridora ou fornecedora de alimentos para o pequeno mercado interno. Porém, o mais importante papel da agricultura foi, no entender dos estudiosos da questão agrária, o seu papel enquanto um setor de produção e acumulação de capital, e como o principal setor de geração de divisas, além de empregadora e fornecedora de mão-de-obra.

O período a que nos referimos é um momento muito importante do crescimento populacional, das cidades e dos centros urbanos mais importantes do país. E devido a esse crescimento surgiram vários problemas de infra-estrutura, entre eles o essencial, o abastecimento de alimentos.

A agricultura, então, por causa de sua característica histórica de exportadora de produtos de monocultura, vê-se, a partir de então, com a responsabilidade de prover o mercado interno de alimentos, em especial da cesta básica (feijão, arroz, milho, carne etc.) e contava com um grande obstáculo, a sua própria tradição monocultora, e dá parte

dos pequenos produtores de alimentos de subsistência pouco incentivo para o aumento da produtividade.

Por outro lado, a se manter o nível de incentivos que o Estado destinava à agricultura de produtos de exportação, através de uma forte política protecionista, através de subsídios e da manipulação do câmbio, sem que esta participasse de forma mais incisiva na contribuição para o crescimento ou desenvolvimento econômico do país, a agricultura poderia tornar-se num estorvo para o processo de industrialização. Um "obstáculo" para a industrialização. A saída era transformar essa agricultura de tradicional em moderna, competitiva, com elevados índices de produtividade; proporcionar ao setor agrícola as condições para a sua inovação tecnológica e, conseqüentemente, aumentar a sua produtividade.

A concepção tecnológica da inteligência que subsidiava teoricamente os planos estatais, estava totalmente ligada à linha de pensamento neoclássica que, por sua vez, possuía uma concepção positiva da economia e do Estado. Isto significa que, no tocante à economia, o seu processo estava ligado ao seu desenvolvimento ou progresso tecnológico. No que se refere ao Estado, ele é o gerenciador desses problemas e questões econômicas.

O debate político sobre os problemas da agricultura travou-se durante toda a década de 50 e início de 60, sendo mais intenso em fins dos anos 50. Para isto, contribuíram as lutas sociais ocorridas no campo, a organização dos trabalhadores através das Ligas Camponesas a partir de 1956, e as conseqüências do rápido, e não planejado, crescimento dos centros urbanos e, de forma geral, o aumento populacional.

#### A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA NA CONCEPÇÃO DE ELISEU ALVES

A partir da década de 70, mais precisamente com a criação da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, em 1973, despontam, na literatura econômica agrícola, os escritos do Professor Eliseu Alves. Esses escritos têm o propósito de analisar as condições das principais culturas agrícolas e ramos pecuários que, junta-

---

mente com a pesquisa, contribuíram para proporcionar um grau e um ritmo à modernização da agricultura. Sem dúvida, a EMBRAPA desempenhou e continua desempenhando papel imprescindível nesse processo.

Eliseu Alves apresentava-se como um dos mais importantes ideólogos do processo e, principalmente, do "modelo" de modernização da agricultura adotado no Brasil.

Favoráveis às suas idéias estão as condições políticas e econômicas desse período. Estávamos, nos primeiros anos da década de 70, vivendo os mais difíceis anos da ditadura militar que se instalou em 31 de março de 1964.

É, portanto, nesse momento de silêncio forçado dos canais de representatividade dos segmentos sociais, economicamente dominados, que se instala, no Brasil, o "projeto de modernização da agricultura".

Assim sendo, o processo que se aprofunda (dado à manutenção da tendência de beneficiamento das médias e grandes empresas), a partir do regime militar, é um processo por natureza excludente e desigual, dado à eliminação da fala e da participação camponesa.

Do debate, que se travava em fins de 50 até a sua interrupção com o golpe militar, havia despontado duas posições majoritárias: a burguesa, que defendia que houvesse um processo de mudança no campo, sem que fosse preciso implantar a reforma agrária, e a do PCB (que nesse momento gozava de grande prestígio junto às classes camponesa e operária) que defendia a reforma agrária, como meio de eliminar os vestígios feudais, as formas pré-capitalistas no campo (Silva, 1987:13).

Ambos os projetos destacavam a necessidade da modernização da agricultura. Porém o vencedor foi o projeto burguês, dado ao controle de que este dispunha, no momento, dos mecanismos de decisão do Estado (Dreifuss, 1981).

As fundamentações técnico-políticas e teórico-políticas do "projeto de modernização da agricultura" recebem a contribuição, dentre outros estudiosos da questão agrária, de Eliseu Alves. A sua visão

sobre a agricultura foi, indubitavelmente, um dos fatores que o levaram à Presidência da EMBRAPA, a qual tinha, como responsabilidade e objetivos precípuos, viabilizar tecnicamente a continuidade do processo modernizador.

Para tanto, as colocações de Eliseu Alves, no tocante à reforma agrária, mostram o quanto estavam coadunados a EMBRAPA, o processo de modernização da agricultura e a política agrícola estatal, no sentido de modernizar sem transformar a estrutura da 'propriedade da terra.

No seu "paper" "A Política Agrícola no Brasil e a Hipótese da Inovação Induzida", Eliseu Alves e Pastore (1980), afirmam que a modernização da agricultura "é sinônimo de uma agricultura que se baseia na ciência e não apenas nesses fatores tradicionais" (terra e trabalho) e que, portanto, "A modernização é entendida como implicando um aumento significativo da produtividade dos fatores terra e trabalho" (Alves e Pastore, 1980:9).

Entendida a modernização da maneira descrita acima, e diante das prementes questões colocadas pela crise agrária que se apresentava na década de 50, esses autores partem para a convocação de determinados problemas agrários, como a crise do abastecimento, a superprodução do café e discriminação que a agricultura vinha sofrendo, junto a política governamental desde os anos 50, para analisar o processo de modernização.

Os anos 50 e início dos anos 60 são de forte discriminação à agricultura. A política governamental, nesse período, priorizou a industrialização, que se fez às custas, também, da taxaço agrícola, a fim da obtenção de divisas para a substituição de importações.

Não obstante, as crises agrícolas exigiam medidas políticas que se apresentavam de forma descontínua e paliativa para a resolução de problemas mais urgentes. Foi assim que a alta de 20% nos preços dos gêneros alimentícios, no período de 1951-54, foram interpretados como conseqüência das perdas de comercialização, resultantes da deficiência do sistema de transporte e armazenagem (Alves, 1983).

---

Outra crise de abastecimento se agravará no período de 1958-59. Em resposta, o Estado procurou "estimular a produção, ampliando-se o crédito agrícola". Essa crise agravou-se em 1961-63 e, desta vez, a saída "foi tornar efetiva a política de preço mínimo" (Alves, 1983).

Como se pode observar por esses poucos exemplos, o Estado possuía uma política agrícola a que podemos chamar de emergencial, ou seja, o Estado intervinha na agricultura para corrigir desvios provocados pelo desequilíbrio de mercado.

A crise da superprodução do café, em fins da década de 50, atingiu, em 61, o seu ápice e mais uma vez colocavam-se para a agricultura as questões relativas à sua produtividade, fosse pela sua escassez ou pela sua abundância e superprodução, no caso do café.

Nesses momentos de crise vinham à tona as polêmicas acerca da estrutura da propriedade da terra e de produção da agricultura brasileira. Uns apontavam a reforma agrária como uma via política de minimização dos problemas de abastecimento e outros percebiam-na como mais um paliativo que a curto e médio prazos não responderia às necessidades de produtividade exigidas pelo dinâmico crescimento urbano e populacional, pelo mercado interno e externo.

Alves & Pastore (1980:9-19) entendem que a via de solução dos problemas do abastecimento e produtividade seria a modernização através de inovações capazes de economizar o uso da terra (um recurso escasso), através de investimentos em pesquisa de natureza químico-biológica. Criticam a estrutura agrária, mas não do ponto de vista da concentração fundiária e, sim, do ponto de vista do tipo de produção agrícola em que se investe (culturas para a exportação).

Para esses economistas

"Se as terras e a mão-de-obra... tivessem sido empregadas na produção de gêneros alimentícios, o problema de abastecimento das grandes cidades teria sido menos complexo"

Continuando, esses autores entendem que:

"O argumento central quanto aos efeitos negativos da estrutura agrária sobre a produtividade pode ser sumarizado da seguinte forma: 1) a dimensão do mercado de capital; 2) a terra é uma espécie de guarda-valor...; 3) as imperfeições do mercado de capital limitam também o acesso à terra...; 4) as altas taxas de crescimento da população e a falta de oportunidade de emprego; 5) como resultado final, advém uma estrutura dual de emprego de mão-de-obra...; 6) ... isso significa que a agricultura está operando num ponto interior do conjunto das possibilidades de produção" (Alves e Pastore, 1980:9).

Mas a análise de todos esses fatores negativos da estrutura fundiária aparecem não no sentido da viabilização de uma política ir-restrita de reforma agrária e, sim, para negá-la.

São bases, para Alves e Pastore, as concepções de Hayami e Ruttan, Shultz, Schuh, Thompson, Nicholls e Smith, que fazem fortes restrições à reforma agrária.

"Hayami e Ruttan..., resumindo a literatura sobre reforma agrária chegam à conclusão de que não existe nem tamanho de propriedade, nem tipo de arranjo ótimos no que respeita à posse de terra, do ponto de vista da modernização da agricultura" (Alves & Pastore, 1980:10).

Em Thompson, os autores apontam como argumentos contrários à modernização da agricultura via reforma agrária, o seguinte: "1) Investimento insuficiente em pesquisa agrícola...". O contrário dispensaria a reforma agrária; "2) ... industrialização orientada para bens de consumo. Não se procurou... estimular a indústria de insumos modernos, a qual é básica à modernização; 3) a política de "preço baratos..."(Alves e Pastore, 1980:10).

Segundo os autores em estudo, essas interpretações, somadas às de Schuh, Nicholls e Smith, apontam para a responsabilidade da não modernização da agricultura, nas políticas governamentais que priorizaram, a despeito da crítica de Schultz, a industrialização em detrimento do desenvolvimento da agricultura. Assim sendo, a mudança na postura e fundamentação das políticas agrícolas poderiam cumprir um

---

papel essencial na modernização da agricultura, sem ter que adotar a reforma agrária, ou mesmo adotá-la, mas em casos muito limitados.

Em outros texto de Alves, "A Pesquisa Agrícola e a Questão Social" (1985), ele analisa o crescimento da população urbana na década de 70 e a atração que (no seu entender) a cidade exerce sobre o campo, apontando daí motivos de agravamento do problema do abastecimento alimentício e a da não necessidade de uma reforma agrária.

Não analisa a questão da estrutura de propriedade da terra como um dos motivos da migração campo-cidade. Ao contrário, aponta as chances e facilidades que apresentam as cidades em relação ao modo de vida no campo. As possíveis oportunidades como acesso à educação primária, secundária e até mesmo universitária, o acesso a programas de saúde, habitação etc. exercem forte atração sobre os camponeses, segundo Alves. Uma atração tão forte, que para o autor.

"Foi exatamente quando o campesino compreendeu que, sem ascensão vertical na sociedade permaneceriam eternamente obstruídos. Muitos deles chegaram a dizer que é melhor ser engraxate na cidade que um pequeno proprietário" (Alves, 1985:30).

Daí a dedução de Alves sobre a reforma agrária:

"Dessa forma, mesmo que a sociedade optasse por uma reforma agrária de caráter abrangente, sua implantação seria lenta, em vista dos obstáculos que se encontram presente - mormente os de caráter financeiro e, por conseguinte, pouco poderia fazer para desviar o Brasil da rota de desenvolvimento econômico em que se encontra, onde a agricultura terá cada vez menor função empregadora e mais ocultará o papel de produzir excedentes para abastecer as cidades e o mercado externo" (Alves, 1985:30).

Os neoclássicos caracterizam-se por utilizar um conjunto de princípios filosóficos e econômicos. Os mais importantes seriam a aceitação e a defesa do sistema capitalista como o mais avançado sistema alcançado pela humanidade. Constam, para a constituição dessa

concepção, as fortes influências que exercem o positivismo e o social-darwinismo, a idéia, portanto, de progresso e evolução.

Outros princípios mais econômicos são fundamentados principalmente nas teorias de equilíbrio econômico, em especial em Walras, ressaltando-se as impropriedades acusadas no seu estudo, contando ainda a concepção de mercado (de livre concorrência) e as questões daí derivadas. São, portanto, os neoclássicos eminentemente liberais ou neoliberais. Compreendem o desenvolvimento econômico como resultado da articulação do capital, forças produtivas (fatores de produção) e investimento (numa leitura Schumpeteriana).

No tocante à "teoria da modernização da agricultura" no Brasil, seus fundamentos precípuos foram firmados nas teorias majoritariamente de influência neoclássica, conforme o entendido por Santos (1988).

### **CONCLUSÃO**

Neste trabalho vimos como as questões conjunturais influenciaram o surgimento e consolidação do processo de modernização da agricultura brasileira, e, principalmente, como esse processo de modernização forja, segundo as pressões econômicas e de classes, um "projeto de modernização da agricultura" que tem na sua essência a exclusão dos pequenos produtores e demais trabalhadores rurais destituídos da propriedade da terra.

O "projeto de modernização da agricultura" tem o seu tempo e espaço definidos historicamente, segue-se num período de ditadura política e de consolidação do processo de transnacionalização da economia brasileira. Constitui-se num ótimo espaço de expansão dos interesses capitalistas e arrebatou em seu objetivo empresas privadas e públicas, instituições de pesquisa e extensão, intelectuais de variados matizes teóricos, sob a idéia da modernização. Esta se prestou a todas as explicações e soluções para os gigantescos problemas sócio-econômicos brasileiros, porém contribuíram sobremaneira para a idéia de modernização da agricultura como alternativa para fazer a agricul-

tura cumprir suas funções às concepções e formulações analíticas e teóricas dos neoclássicos.

A fundamentação teórico-política do projeto de modernização da agricultura brasileira é, sem dúvida, marcadamente neoclássica.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. de P. "Contribuições de Eugênio Gudín ao Pensamento Econômico Brasileiro: Apresentação" in: Revista Literatura Econômica. Rio de Janeiro, Vol. 6, nº 4, out. 1984, pp.601-34.
- ALVES, E.R. de A. *O Dilema da Política Agrícola Brasileira: Produtividade ou Expansão da Área Agricultável*. Brasília, EMBRAPA, 1983. 108p.
- ALVES, E.R. de A. "Pesquisa Agrícola e a Questão Social". in: YEGANIANZ, L. (Org.). *Pesquisa Agropecuária: Novos Rumos*. Brasília, EMBRAPA, 1985, PP.29-33.
- ALVES, E.R. de A. & PASTORE, A.C. "A Política Agrícola do Brasil e a Hipótese da Inovação Induzida. in: Coletânea de trabalhos sobre a EMBRAPA. Brasília, EMBRAPA, 1980, pp.9-20.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPOES, 1988, 536p.
- DELGADO, G.C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. Campinas, Unicamp/Icone, 1985, 240p.
- DELGADO, G.C. Modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. Revista de Economia rural, V.17, n.1, jan./mar. 1979, pp.107-121.
- DREIFUSS, R.A. *1964: A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classes*. Petrópolis, Vozes, 1981, 814p.

- MONTENEGRO, R.D. *A Ideologia da Modernização da Agricultura: um estudo do pensamento econômico brasileiro*. Campina Grande, UFPb/CME, 1993, 170p. (Dissertação Mestrado).
- SANTOS, R.F. dos. *Presença de Vieses de Mudança Técnica na Agricultura Brasileira*. São Paulo, USP/IPE, 1986. 175p. (USP/IPE - Ensaio Econômico, 63)
- SANTOS, R.F. dos. "Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira". Revista de Economia Política. São Paulo, V.12, nº 4(31), jul.-set. 1988, pp.131-148.
- SCHUH, G.E. *A Contribuição da Agricultura para o Desenvolvimento Econômico*. Fortaleza, BNB, 1965 (Mimeo).
- SCHUH, G.E. & ALVES, E.R. de A. *O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1971, 369p.
- SCHULTZ, T.W. *A Transformação da Agricultura Tradicional*. Rio de Janeiro, Zahar, 1965, 207p.
- SCHULTZ, T.W. *La Organización Económica de la Agricultura*. México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1953, 429p.
- SILVA, J.G. da. Mas qual reforma agrária? *Revista Reforma Agrária*, abr./jul. 1987, pp.11-56.