

CAPÍTULO 5

A reestruturação política e produtiva do campo brasileiro nos anos 1990

Na década de 1990, o campo seguiu experimentando transformações importantes, dessa vez, puxadas pela reorganização da estrutura global do capital. A começar pela privatização do setor público de fertilizantes, ainda no âmbito do Plano Nacional de Desestatização (PND), estabelecido no governo Collor de Mello em 1990, através do qual foram extintos o Instituto de Açúcar e Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC). A Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) foram fundidas sob a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em 1996. Os processos de transnacionalização do capital, financeirização da economia nacional e a conformação de um padrão de especialização produtiva centrado na produção de *commodities* foram exigindo novos instrumentos institucionais, como a Política Industrial e de Comércio Exterior, de 1990, que eliminou alíquotas para produtos importados sem similar nacional e tarifou setores intensivos em insumos (BARROS, 2014; GASQUES *et al.*, 2004).

Em 1991, em Assunção, no Paraguai, foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que, gradualmente, promoveu redução de tarifas entre seus membros e a unificação de tarifas externas. Particularmente para o grupo de produtos agrícolas, insumos e equipamentos, em 3 anos, as tarifas caíram de 32,2% para 14,2%. Igualmente, a evolução das negociações da Rodada do Uruguai do então GATT – o *General Agreement on Tariffs and Trade*, criado em 1947, que em 1995 deu lugar à Organização Mundial do Comércio (OMC) – estabeleceu um regime com menos intervenções estatais. Ao mesmo tempo, de 1991 a 1996, houve a implantação de um sistema de quotas e de licença prévia para exportação, fim dos subsídios diretos e indiretos, exceto nas zonas francas e no sistema *drawback*²⁸. Em 1996, ocorreram a retirada do Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) e modificações no instrumento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que passou a contar com outros dois instrumentos: o contrato de opções e o programa de escoamento da produção, ao lado da redução dos estoques do governo e da diminuição de seus custos de execução, resultando na transferência do financiamento público para o financiamento privado da atividade agrícola (BARROS, 2014; GASQUES *et al.*, 2004).

Até o Plano Real, em 1994, a produção capitalista no campo enfrentou obstáculos, como a falta de estabilidade dos índices inflacionários, uma vez que seu financiamento, inclusive no âmbito do Sistema Nacional de Crédito (SNCR), estava atrelado à taxa de inflação, enquanto seus lucros possuíam lastros nos preços dos produtos, que não acompanhavam o mesmo índice. Mesmo os esforços dos chamados “planos heterodoxos” (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I, Collor II) não foram capazes de evitar o endividamento do setor, comprometendo-o drasticamente com o capital financeiro. Desse modo, ante um crescimento anual médio de 3,7%

28 Trata-se de regime aduaneiro especial, que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado.

entre 1991 e 1999, explodiu a dívida do setor, principalmente após 1995. Tal fato exigiu do governo de FHC, em 1995 e 1996, a desindexação dos preços mínimos de garantia, além da criação de instrumentos como o Prêmio de Escoamento de Produção (PEP) e as Opções de Venda em 1996 e 1997, buscando a equalização de preços de mercado ao preço mínimo. Além disso, a renegociação da dívida significou a transferência de parte significativa do ônus para o Estado (BARROS, 2014; GASQUES *et al.*, 2004). Assim, o setor chegou ao ano de 2000 representando 11% do PIB nacional (BARROS, 2014).

É importante registrar que, também nos anos 1990, o setor cresceu, com destaques para a produção de grãos que, puxada pela soja, teve um aumento de 42% da tonelagem, entre 1994 e 2003, e para a produção animal: a avicultura cresceu 16,7% ao ano no mesmo período, seguida pela suinocultura (12,4%) e bovinocultura (6,1%). Entre 1995 e 2002, o Brasil aumentou sua participação nas exportações mundiais com produtos agrícolas, passando de 2,67% para 3,34%. Entre 1990 e 2002, as exportações agrupadas nos agronegócios mais que dobraram (BENETTI, 2004). Mas, se de 1994 a 2003 as exportações de *commodities* brasileiras cresceram a taxas médias anuais de 4,6%, entre 2004 e 2013, esse crescimento anual médio saltou para 10,2%. “No caso específico do agronegócio (agropecuária mais agroindústria), suas exportações cresceram 270% de 2000 a 2010 (Mapa) [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento]” (BARROS, 2014, p. 103).

Saes e Silveira (2014) sintetizaram as transformações institucionais entre os anos de 1980 e 1990 nas cadeias produtivas do campo: (a) desregulamentação dos mercados e extinção dos institutos por produto, a exemplo do IAA e IBC, como já apontado; (b) extinção do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e consequente desregulamentação dos preços no varejo; (c) redução da disponibilidade do crédito oficial e dos subsídios, com a extinção da Conta Movimento do Banco do Brasil, em 1986; e (d) maior

exposição ao mercado externo, a partir da Resolução nº 155 do Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex), de 1988.

No plano das cadeias produtivas agrícolas, o que se destaca é a desnacionalização das empresas e sua concentração nas mãos do capital transnacional. Para o assim chamado produtor rural, verifica-se, sobretudo nas áreas de fronteira, concentração e intensificação do uso de insumos modernos, com conseqüente aumento de produtividade, particularmente, na produção de grãos. Nos ramos do processamento, entre 1994 e 2013, foi o setor de alimentos, bebidas e fumo que experimentou o maior volume de fusões e aquisições. E, por fim, no varejo, houve uma progressiva introdução de grandes redes internacionais, sendo as três maiores empresas que atuam no Brasil controladas por grupos estrangeiros: Grupo Pão de Açúcar/Casino, Carrefour e Walmart.

Essas modificações foram seguidas pela difusão no Brasil do conceito de “cadeias de agronegócios”, passando a orientar a reestruturação produtiva no campo. Conforme trecho a seguir, a agricultura passou a ser vista:

[...] como um amplo e complexo sistema, que inclui não apenas as atividades dentro da propriedade rural (ou seja, dentro da “porteira agrícola”, que é a produção em si) como também, e principalmente, as atividades de distribuição de suprimentos agrícolas (insumos), de armazenamento, de processamento e distribuição dos produtos agrícolas (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007, p. 45-46).

Para essa concepção sistêmica, a agricultura é composta por três setores inter-relacionados e dependentes uns dos outros: suprimentos agropecuários; produção agropecuária; processamento e manufatura. Assim, o conceito de agronegócios, estritamente como descrição empírica, diz respeito à soma das operações de produção e distribuição de suprimentos nas unidades agrícolas e de armazenamento, processamento

e distribuição dos produtos agrícolas e bens produzidos a partir deles. Envolve, por conseguinte, serviços financeiros, de transporte, marketing, seguros, bolsas de mercadorias; empresas de bens e serviços destinados à agricultura, proprietários rurais, empresas processadoras, transformadoras, distribuidoras e demais integrantes da cadeia produtiva, do “fluxo” dos produtos e serviços até o consumidor final, apoiado por fortes subsídios e políticas governamentais (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007).

Do ponto de vista organizacional, o sistema dos agronegócios está dividido em atividades: (a) operacionais, que atuam fisicamente com os produtos, com os produtores rurais, processadores e distribuidores; (b) fomentadoras, que são as empresas de suprimentos e insumos e fatores de produção, agentes financeiros, centros de pesquisa, assistência técnica etc.; e (c) coordenadoras, que regulam a interação dos distintos segmentos do sistema, como o governo, sindicatos, sistema financeiro, entre outros. As funções do agronegócio são compostas por sete níveis, e as instituições ou organizações estão envolvidas direta ou indiretamente com um ou mais desses níveis:

- suprimento de insumos à produção;
- produção;
- transformação;
- acondicionamento;
- armazenamento;
- distribuição; e
- consumo (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007).

O que se pode notar é que:

As transformações produtivas promoveram significativa alteração nas relações do campo com outros segmentos da agricultura, que se emanciparam formando novos

segmentos produtivos setoriais. Com isso, a estrutura do antigo complexo rural, que contemplava a agropecuária como única atividade produtiva da agricultura, sofre profundas mudanças com a criação dos novos segmentos que ampliam a abrangência da agricultura, reduzindo a participação da agropecuária nesse complexo produtivo (GONÇALVES, 2005, p. 8-9).

Assim, o agronegócio consolidou “[...] segmentos e ramos de produção para atuarem de forma exclusiva com a agropecuária tanto a montante como a jusante” (GONÇALVES, 2005, p. 10). O complexo de agronegócios pode, assim,

[...] ser visualizado enquanto uma estrutura de segmentos setoriais, onde a produção biológica passa a ser veículo estratégico para a combinação de insumos e instrumentos gerados fora dos campos e a ser fornecedora de bens intermediários para estruturas de agregação de valor, envolvendo empreendimentos em cadeias que se iniciam nas fábricas de insumos e maquinaria e finalizam-se nas estruturas de varejo (GONÇALVES, 2005, p. 11).

Além da estrutura técnico-produtiva, constituiu-se um amplo segmento de “agrosserviços” voltado para todas as distintas cadeias produtivas do agronegócio, que vai desde os vinculados à preparação e logística até a assistência técnica de alta especialização e pesquisa e desenvolvimento. Há também o setor de intermediação, no qual atuam grandes empresas exportadoras ou de prestação de serviços financeiros, com a presença de *trading companies*, assessorias de comércio exterior e corretores de serviços financeiros, que fazem a ligação entre a estrutura produtiva e a negociação de papéis nas bolsas de valores e mercadorias.

Saes e Silveira (2014) trazem evidências empíricas dessa reorganização a partir das cadeias de produção, em particular, do café, do boi gordo e de grãos. No primeiro caso, surgiram novas estratégias de diferenciação, resultando em categorias diversas de produtos, como café de origem/da fazenda, orgânico, com certificado de qualidade e boas práticas agrícolas, certificado *fair trade*, entre outros. Além disso, as transações ganharam complexidade, por exemplo, o caso de uma empresa produtora e torrefadora de café com sede comercial em São Paulo, mas com produção agrícola em Minas Gerais e, também, em São Paulo. Assim, cada segmento de atuação assume formas distintas de transações, associadas à garantia de abastecimento de determinadas matérias-primas, com contratos de preferência na escolha, de “relacionais horizontais” mediados por certificadoras, de longo prazo etc., configurando o que os autores chamam de “caso de interdependência recíproca aliada à sequência” (SAES; SILVEIRA, 2014, p. 308).

No caso do boi gordo, há frigoríficos que possuem unidades de abate e centros de distribuição em vários estados do país, operando ora com produção em fazendas próprias e compra de terceiros, ora sob a forma de “integração vertical”. As transações também se diferenciam quando se trata de boi rastreado – com destino principal para a União Europeia, com contratos de curto prazo e parcerias de longo prazo –; de boi não rastreado, em grande parte, adquiridos no mercado *spot* (operações na bolsa de mercadorias); além das transações de “animais magros” na entressafra, adquiridos de pecuaristas independentes. Importa destacar que a comercialização, desde a definição da carteira de clientes, está atrelada aos canais de suprimento de animais, aquilo que os autores chamam de “relação bicausal” entre estratégias de compra de animais e venda de carne bovina (SAES; SILVEIRA, 2014).

Por fim, o caso dos grãos, que registram modificações no padrão de comercialização, devido, entre outras causas, ao aumento da competição e da

concentração de capital do setor. Os autores afirmam que 80% da comercialização da produção nacional de grãos é das empresas transnacionais ADM (*Archer Daniels Midland Company*), Bunge, Cargill e Dreyfus – que também realizam o processamento. Entre as práticas de financiamento, destaca-se o que é chamado de *Barter*, que consiste em uma operação na qual o produtor adquire os insumos da empresa transnacional fornecedora (o pacote tecnológico), se comprometendo a entregar a produção para ela. Isso também é chamado de “interdependência sequencial” ou, ainda, “gerenciamento de risco” (SAES; SILVEIRA, 2014).

Essa profunda reorganização técnico-operacional dos agronegócios se deu concomitantemente ao processo de internacionalização do setor, tanto no plano comercial quanto patrimonial, conforme mostram os estudos de Maria Benetti (2004) e como já indiquei anteriormente. O ingresso do capital transnacional na economia brasileira seguiu a tendência geral de centralização de capitais, através da compra de empresas nacionais, resultando em maior concentração da produção, sob a forma de fusões e de aquisições de empresas que apresentavam problemas financeiros.

De 1994 a 2003, os dados da empresa KPMG registraram 312 operações de aquisição em categorias “doméstica” e “*cross-border*” (ou transfronteiriça) no setor de alimentos, bebidas e fumo. Benetti (2004) salienta que os números da KPMG não refletem a importância real do patrimônio das empresas nacionais, pois as aquisições domésticas incluem operações das filiais do capital transnacional já instaladas no Brasil. Assim, a partir de outros dados, a autora afirma que 47% das fusões e aquisições realizadas entre 1992 e 1998 ocorreram por conta das filiais estabelecidas no país que, se somadas às operações de *cross-border*, chegam a 80% do total dos negócios. Os setores mais alvejados pela onda de aquisição de empresas nacionais na década de 1990 foram os de laticínios e trigo; fornecedores de bens à agricultura; agrobiotecnologia e fertilizantes e defensivos, com objetivo de operar preferencialmente no mercado interno. Também

houve aquisições importantes nas áreas de processamento de soja, carnes de aves e suínos, e açúcar e álcool, para operar tanto no mercado interno quanto no externo. Empresas como – para citar apenas algumas – Parmalat, Bunge, Macri, Cargill, Dow Agrosiences, Monsanto, ADM foram as que mais adquiriram empresas nacionais no período analisado.

O trecho citado a seguir é bastante elucidativo quanto ao significado da internacionalização do agronegócio brasileiro nos idos de 1990:

Sabe-se que as grandes empresas multinacionais desagregam o processo produtivo em densas redes, em âmbito mundial, e o controlam sob diferentes formas organizacionais. Constituem cadeias de produção globais, onde os elos se distribuem por um número cada vez maior de países. A decisão sobre qual o papel de cada parte no todo, em outras palavras, sobre a forma de inserção de cada filial/planta no processo global de produção, foge do controle dos administradores locais. São decisões concebidas globalmente, em função de estratégias de crescimento que visam ao interesse do grupo como um todo e não de cada uma de suas partes em particular. E isso até porque as empresas globais também estão sujeitas a regulamentações (barreiras à importação) de comércio vigentes nos diferentes países em que se implantam. Independentemente das sobredeterminações institucionais que estiveram a influenciar as formas concretas de dissociação territorial do processo produtivo pelas multinacionais, defende-se que a forma *commodity* de inserção comercial recente do agronegócio brasileiro nos mercados globais está relacionada às estratégias globais dos grandes grupos multinacionais. Aceita a premissa metodológica, pode-se concluir que a atuação das corporações globais no espaço brasileiro contribuiu para reforçar e dar novo alento a uma já conhecida divisão internacional do trabalho entre regiões centrais e periféricas e que alterações nesse quadro, em um horizonte de médio prazo, dependerão, de forma importante, do desenvolvimento e

das estratégias das corporações globais (BENETTI, 2004, p. 220-221).

Cabe ressaltar que não foi somente no âmbito do latifúndio e da produção em larga escala que o capital operou transformações importantes, mas também no plano da funcional e recentemente chamada “agricultura familiar”. A partir da orientação do Banco Mundial, *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources* – segundo a qual a agricultura e a reforma agrária deveriam ser conduzidas pelo mercado e com o mínimo de intervenções governamentais possível –, pelo menos desde o ano de 1994 foi empregado um conjunto de esforços para integração da agricultura familiar ao agronegócio, conforme abordado em outro trabalho²⁹. Em 1995, o governo de FHC lançou o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), que, em 1996, se transformou em Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ao lado do Banco da Terra. O primeiro, voltado ao financiamento da agricultura familiar, e o segundo, à política de reforma agrária, realizada através de mecanismos de mercado (FIRMIANO, 2016).

O ano de 1999 foi um ponto de inflexão do complexo processo de transformações, quando o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publicou um documento chamado *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*, cujo objetivo era reorganizar a estrutura produtiva da agricultura familiar no país e viabilizar sua integração aos agronegócios. Simultaneamente, o governo promoveu o “relançamento dos agronegócios”, como chamou Delgado (2010, p. 113), com iniciativas como: (a) um

29 FIRMIANO, Frederico Daia. *O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária*. São Paulo: Alameda Editorial, 2016.

programa prioritário de investimentos em infraestrutura; (b) o direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, particularmente da Embrapa, para operar em sintonia com as empresas do agronegócio; (c) a desregulação do mercado de terras; (d) mudanças na política cambial, tornando o agronegócio mais competitivo no exterior; e (e) a reativação do crédito rural. Daí em diante, consagrou-se o que chamei de padrão de desenvolvimento dos agronegócios no campo (FIRMIANO, 2016).

Na década seguinte, veio o *boom* das *commodities*, cujo valor médio de exportações anual alcançou a casa dos US\$ 200 bilhões, puxado pela demanda chinesa. Como afirmou Guilherme Delgado:

O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de alguns complexos agroindustriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda de terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciados no agronegócio (DELGADO, 2010, p. 117).

Ao longo dos anos 2000, os governos de Lula da Silva reconstituíram o crédito público bancário, a partir do SNCR, e retomaram os mecanismos de apoio e garantia da comercialização, através da PGPM. Além disso, assistimos à elevação dos preços da terra e dos arrendamentos rurais como reflexo desse *boom* e da liquidez de capital financeiro, associada aos subsídios da política agrícola e da própria desregulação do mercado de terras, resultando no aprofundamento da inserção externa das cadeias agroindustriais (DELGADO, 2010).

A complexa articulação de capitais – representada pela instalação de segmentos industriais, como agroindústrias, fábricas de fertilizantes, máquinas agrícolas; e de serviços, como comercialização, armazenagem, assistência técnica, produção agrícola e agropecuária – expandiu

consideravelmente o agronegócio ao longo dos anos 2000. Além disso, esse cenário imprimiu novo ritmo e dinâmica à expansão da fronteira agrícola e monopolizou territórios da produção agropecuária por meio do comando direto e indireto do processo produtivo, com sérios impactos para o mundo do trabalho no campo e para o relacionamento com a natureza, como veremos na segunda parte do texto. Assim, a questão agrária se reconfigurou, conectando-se às novas contradições do desenvolvimento dependente brasileiro e, simultaneamente, constituindo-se em vetor de transmissão do padrão destrutivo da produção capitalista.