

UM CICLO COMUM NA EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS AGRÍCOLAS CONTEMPORÂNEOS*

*Guido Fabiani***

1 - Introdução

Após a Primeira Guerra Mundial, nos anos 20 e 30, iniciou-se um processo através do qual se estruturou a política agrícola das economias industrializadas contemporâneas e começou a se configurar o sistema agroalimentar mundial, especialmente nas suas componentes mais poderosas.

O objetivo das políticas que, naquela época, começaram a se delinear foi a integração do Setor Primário em sistemas econômicos cujo eixo condutor já tinha se deslocado, ou, mais exatamente, estava continuamente se deslocando, em direção à indústria e ao Setor Terciário. Ao mesmo tempo, começaram a mudar radicalmente os determinantes tradicionais do processo de acumulação na agricultura.

Essa foi uma mudança progressiva, que afetou o conjunto dos países industrializados, se bem que as formas com as quais a mesma foi realizada dependeram das características originais dos diferentes sistemas agrícolas nacionais, da disponibilidade de recursos, dos diversos antecedentes históricos, das características institucionais e sociais, das dimensões e da estrutura das economias e do papel que desempenharam no plano internacional.

Observando-se, em conjunto, a mudança ocorrida e as políticas que acompanharam essa mudança, pode-se afirmar que, no grupo dos países industrializados, se configurou um "ciclo", iniciado nos anos 20 e que se estendeu até a década em curso, para o qual muitos fatores deixam entrever a sua controvertida e lenta conclusão.

* O tema deste trabalho (que será publicado na Itália de forma ampliada) é objeto de uma pesquisa em curso, iniciada no Amherst College, em Amherst, Massachussets, USA. O texto foi traduzido do espanhol por Marie Anne Macadar Moron.

** Professor da Faculdade de Economia Terra Università degli Studi di Roma.

No mínimo, quatro fatores contribuem para configurar um "ciclo" que integra as particulares vicissitudes agrícolas contemporâneas dos países industrializados: a coincidência do período inicial, o caráter das políticas realizadas, a presença de uma realidade hegemônica, a ruptura dessa hegemonia e a significativa homogeneidade dos problemas que surgiram nos anos recentes.

Em primeiro lugar, em todos os sistemas econômicos desses países, no início dos anos 20 e 30, pode-se, de uma maneira muito aproximada, situar o ponto de partida da mudança decisiva em relação ao período anterior, caracterizado pela preponderância do Setor Primário na determinação dos caracteres estruturais e sociais das diversas economias (com a óbvia exclusão do Reino Unido).

Sempre nos anos 20 e 30, surgiu um segundo traço comum às diversas agriculturas nacionais, que talvez seja o mais característico do "ciclo", mesmo com todas as possíveis diferenças de grau e de eficácia. O mesmo consiste no fato de que o Setor Primário, nesse período, transformou-se por toda parte, claramente, num setor **administrado centralmente**, como conseqüência de uma forte atribuição de responsabilidade direta por parte do Estado. Esse dado constitui o fundamento da estrutura das políticas do setor, realizadas e mantidas sem interrupção, no substantivo, até hoje. Podem ser considerados exemplos relevantes desse processo desde os casos de controle mais ou menos generalizados do mercado (New Deal norte-americano, Marketing Boards ingleses) até aqueles mais extremados da autarquia italiana e do coletivismo soviético.

Um terceiro e importante elemento que caracteriza o "ciclo" é dado pelo fato de que, no âmbito temporal (a partir dos anos 20 e 30 até a década atual, de fim de século), se cumpre um processo completo e claramente definido. Em síntese, o "ciclo" abriu-se com a evidência da hegemonia de uma única agricultura potente — a norte-americana —, que, sem dúvida, se impõe sobre as outras, para depois ir definindo gradativamente, no que parece ser a atual fase final do "ciclo".

Finalmente, concorre para a identificação de um "ciclo" — que pode se situar exatamente entre os anos 20 e 30 e a década de 90 — a não irrelevante conjunção atual de fatos: que parecem levar ao esgotamento do conjunto de elementos e de experiências aperfeiçoadas no início e desenvolvidas de forma sucessiva de maneira diferente. Efetivamente, fica evidente que o fim daquele "ciclo" está próximo, pelos seguintes fatos: quer-se revisar o apoio à agricultura inicialmente implantado; discutem-se barreiras protecionistas e tarifárias que têm as suas raízes naquele período inicial; a hipótese coletivista fracassa nos países do Leste; a agricultura modifica sua função e suas "dimensões" em relação ao restante da economia; surgem novas variáveis e novos vínculos (principalmente ambientais); e inicia-se um novo fluxo de inovações tecnológicas de resultados ainda completamente imprevisíveis.

Trata-se, portanto, de um processo profundo, que transcende e condiciona, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de todas as agriculturas nacionais e que deve ser visto e estudado como um fenômeno geral de longa duração, no qual cada caso se enquadra comparando seu próprio desenvolvimento como parte integrante de um cenário substancialmente único.

2 - Um ciclo a quatro fases

2.1 - Premissa

Se fosse possível proceder à análise detalhada das tendências gerais de longa duração relativas à evolução das rendas e da ocupação por setores produtivos, seria fácil verificar que aparecem não só caminhos homogêneos, mas também coincidências básicas dos fenômenos que caracterizam a evolução da agricultura dos países industrializados. Isso pode ser comprovado, apesar das enormes diferenças no que diz respeito aos modelos de desenvolvimento agrícola e aos determinantes específicos dos diversos sistemas nacionais.

Sem considerar esses aspectos, pode-se sustentar, de qualquer modo, que o momento decisivo de mudança no desenvolvimento da agricultura da maioria dos países industrializados se situa em torno dos anos 20 e 30, época na qual identificam-se um forte salto qualitativo nas formas e na intensidade do desenvolvimento agrícola e, principalmente, uma mudança tanto na esfera social como na econômica da contribuição da mesma ao processo de acumulação geral. Naquela época, implantaram-se as raízes das linhas de política agrícola sucessivamente implementadas e da estrutura da agricultura atual. Ao período inicial que começou naqueles anos — e, paralelamente, às tendências gerais anteriormente indicadas — sucederam-se diversas fases que, no seu desenvolvimento, configuram o "ciclo" anteriormente mencionado. Um "ciclo" no sentido de que a situação estabelecida naquela oportunidade e as forças postas em ação evoluíram mais tarde, com uma relativa continuidade, ao longo de várias décadas, levando à conclusão do processo de assimilação da agricultura pelos outros setores produtivos.

As fases que se sucederam no curso do ciclo evolutivo contemporâneo da agricultura dos países industrializados podem ser definidas através dos fenômenos cuja presença relativa tem diferenciado amplamente um período do outro, mesmo ocorrendo cada fenômeno ao longo de um mesmo processo de desenvolvimento e não se esgotando completamente no âmbito de uma única fase.

Em primeiro lugar, como já foi apontado anteriormente, entre o final dos anos 20 e o início da década seguinte, pode-se situar uma primeira fase, na qual foi realizada uma extensa ação de **reorganização do Setor Primário dos países industrializados através da intervenção estatal**. Essa intervenção implantou os pilares de todo o complexo edifício de políticas construído ao longo dos anos seguintes e que implicaria, continuamente, uma radical transformação do setor nesses países, cujos efeitos se estenderiam à escala mundial.

Na continuação dessa fase, no início de 1940 e depois, mais intensa e extensamente, do Segundo Pós-Guerra até toda a década dos 60, sob o signo da hegemonia norte-americana, surgiu um grande **processo de "modernização"** do Setor Primário. Através dele, alteraram-se, em primeiro lugar, os vínculos tecnológicos e sociais (onde existiam), que constituíam os principais determinantes do tradicional atraso da agricultura, o que permitiu, sucessivamente, liberar e forçar a potencialidade produtiva do setor. Nesse período, consolidou-se a hegemonia norte-americana sobre todo o sistema agroalimentar mundial.

As formas de apoio à agricultura nos países industrializados foram se aperfeiçoando e multiplicando-se após a década de 60 para fazer frente a uma fase de maior dinamismo econômico e de crescente competitividade internacional: a fase da progressiva **ruptura do**

modelo hegemônico, durante a qual se deu uma **perda gradual do caráter unipolar do sistema agroalimentar mundial**. Paralelamente, e ainda em contraposição parcial à agricultura norte-americana, foi se consolidando um pólo europeu particularmente dinâmico. Todavia, tanto nos sistemas particulares como no conjunto, o setor adquiriu a característica de integração e de inter-relação cada vez maiores com o resto da economia, inclusive na presença de níveis tecnológicos e caracteres estruturais notavelmente diferenciados.

O início da última fase — ainda inconclusa — do "ciclo", no qual amadurece a **crise do modelo hegemônico**, coincide basicamente com a década de 80. Caracterizou-se pelas condições particularmente difíceis na gestão dos intercâmbios internacionais e de cada uma das políticas nacionais e pela manifestação de uma tendência a uma **configuração multipolar do sistema agroalimentar mundial**.

2.2 - A agricultura, setor centralmente administrado

As tendências que amadureceram nos anos 20 constituem a premissa do novo padrão de desenvolvimento agrícola contemporâneo. Nesse período, começou concretamente — para todas as economias que formam (ou formarão) a área agrícola poderosa do planeta — um processo de reorganização do setor por meio da intervenção estatal. Uma reorganização que se impõe depois que a grande crise transformou as ordens econômicas e sociais dos sistemas orientados para o desenvolvimento industrial. De fato, é esse o modo como, na agricultura, é efetuada a relação Estado—mercado, que representa o dado principal do período no contexto de mudança geral relativa ao papel da intervenção pública na economia.

Trata-se de um processo que afetou tanto as economias de mercado como as planejadas. De fato, os últimos anos da década de 20 e os do início da década seguinte foram os anos do New Deal nos EUA, do planejamento na União Soviética, do reforço do protecionismo, da autarquia fascista na Itália e das diferentes formas de economia controlada na Europa. E cada um desses momentos teve sua particular consequência no Setor Primário, no sentido de uma definitiva e mais ou menos direta responsabilidade do Estado na sua gestão econômica. Essa intervenção tem representado, desde então, o instrumento-base para impôr a hegemonia das agriculturas dos países industrializados ao resto do Mundo. Em síntese, tomando-se, com uma certa aproximação, um interessante conceito de Braudel, pode-se afirmar que, com o estabelecimento de uma estendida e generalizada **administração centralizada da agricultura**, nos anos 20 e 30 se colocaram as bases para a configuração da "economia-mundo" agrícola contemporânea ou da estrutura atual da nova ordem internacional no setor agroalimentar.

Nesse período, o traço que marcou em muitos aspectos os diversos "modelos" de agricultura dos países em vias de uma sólida industrialização consistiu na tentativa de definir e controlar, conforme as modalidades próprias de cada um dos diferentes sistemas econômico-sociais e institucionais, a funcionalidade do setor agrícola dentro das novas estratégias de desenvolvimento econômico. Nas economias ocidentais, o choque da Grande Crise e os processos subsequentes de reestruturação exigiram manter

a demanda controlada no conjunto do sistema. Isto é, existiram fortes e numerosas implicações na agricultura (apesar do início do seu relativo declínio) no que diz respeito à administração do mercado de trabalho e às inter-relações com a indústria, à gestão das relações internacionais de intercâmbio e, principalmente, ao controle de preços, das rendas e do destino da produção.

Durante essa fase, a agricultura norte-americana foi a principal protagonista da mudança, e, sob outra perspectiva, o interesse voltou-se em direção à experiência absolutamente nova do coletivismo soviético. Num e noutro caso, experimentaram-se mudanças políticas e estruturais radicais, enquanto, em outras áreas de ultramar, abriram-se novas possibilidades de desenvolvimento.

Contudo, na Europa (exceto na Inglaterra, que já havia dado integralmente o passo de inserção da agricultura num contexto industrial), o setor ainda registrou uma forte resistência à mudança, no mínimo por dois motivos. Em primeiro lugar, porque, no conjunto da agricultura européia, no aspecto social, as classes agrárias ainda mantinham a hegemonia no setor. Em segundo, porque a Grande Guerra tinha dividido decididamente o Velho Continente em quatro áreas (Rússia revolucionária, Europa Oriental, Europa Meridional, Europa Ocidental), cada uma com problemas específicos do ponto de vista agrícola, mas todas com um Setor Primário que tinha permanecido, durante longo tempo, em condições de grande depressão. No período entre as duas guerras, em toda Europa,

"(...) a agricultura certamente não se caracterizou pela presença daqueles fatores que eram considerados estratégicos para os fins de desenvolvimento econômico, tais como as inovações nos métodos de produção, um alto nível de investimentos ou a abertura de novos canais para as exportações. Ao contrário, a agricultura mostrou então muitas das características de uma indústria deprimida, mais ainda, da indústria mais deprimida da Europa" (SVENNILSON, 1954).

A crise econômica de 1928 intensificou essa situação e a impulsionou em direção a formas de controle do Setor Primário de caráter autárquico e vinculativo em nome de uma proclamada "política de defesa das agriculturas nacionais", que acentuou os defeitos estruturais da agricultura européia e introduziu com muita antecedência as bases do subsequente protecionismo agrário a nível comunitário (ROSSI-DORIA, 1964).

Se, nessa primeira fase, se quer individualizar "modelos" de referência diferentes e significativos, talvez seja possível destacar quatro dentre eles: a agricultura norte-americana do New Deal, o coletivismo soviético, a autarquia do fascismo italiano, a "regulação" por setores produtivos do Reino Unido.

As diferenças entre os vários casos são notáveis, mas o traço absolutamente comum é a forte limitação do papel do mercado. Nos Estados Unidos, atuava um controle generalizado e orgânico, mas mantendo os pontos essenciais de uma economia agrícola do tipo privado (PERKINS, 1989; TOLLEY, 1938). No Reino Unido, optou-se por uma regulação parcial de uma agricultura já completamente transformada e industrializada, além de pouco incidente na economia geral, que, entre outras coisas, contava com contribuições alimentícias originárias dos mercados coloniais (GRIGG, 1989). Finalmente, foi na Itália onde se fizeram necessários um controle social extremado e uma consistente defesa

protecionista de uma agricultura ainda condicionada pelas atrasadas relações de produção e que, de qualquer modo, deviam responder às exigências de uma fase de reorganização e de transformação industrial do país (PRETI, 1973).

Em definitivo, em todos os casos, é preciso sublinhar que, nesse mesmo período, se afirmou, de maneira bastante mais terminante do que no passado, a tendência a constituir organizações que representaram os interesses dos agricultores, que, em toda parte, terminariam por funcionar, com o tempo, como grupos muito concretos de pressão sobre a formação das políticas agrárias dos respectivos países. Tudo isso representa, sem dúvida, uma resposta ao processo que reduziu, em termos absolutos e relativos, o componente agrícola que durante muito tempo tinha sido elemento permanente de toda a sociedade, para dar lugar a outras forças sociais mais dinâmicas. Organizar, nessa fase, os interesses agrícolas, certamente diferenciados, tornou-se quase uma necessidade, para fazer frente às crescentes tendências para a concentração industrial e financeira e à mudança nos equilíbrios sociais. Por isso, nos EUA, começou-se a constituir um conjunto de "lobbies" que se faria cada vez mais potente, na medida em que aumentava o processo de especialização produtiva e ia intensificando-se a exigência de tutela do setor (BAGDER, 1989, SALOUTOS, 1982). No Reino Unido, constituíram-se os Marketing Boards, concretizando os interesses dos produtores específicos. A mesma tendência afirmar-se-ia em toda a Europa Setentrional, enquanto, na Itália, o processo foi condicionado pela atividade das corporações fascistas e pelo ainda incontestado predomínio da agricultura absenteísta e diretamente identificável com a produção cerealista.

Claramente, todas essas são formas de controle não insignificante da economia de mercado nas agriculturas dos sistemas ocidentais ativadas para melhor responder à crise generalizada. Já na economia soviética — onde uma industrialização forçada e desequilibrada a favor dos setores de base exigiu a imposição de um controle amplo e pormenorizado da atividade produtiva e das relações de intercâmbio do Setor Primário, com a finalidade de garantir o fornecimento alimentar necessário para a sustentação do crescimento industrial —, o mercado desapareceu completamente.

Podemos formular a hipótese de que, entre esses quatro "modelos" de gestão centralizada da agricultura dos anos 20 e 30, inscrevem-se todas as outras experiências que instauraram as bases, sempre nesse período, do "sistema central" agroalimentar.

2.3 - A fase da modernização e da hegemonia norte-americana

Sobre essas premissas, iniciou-se a segunda fase do "ciclo", que pode ser definida como a da "modernização". A mesma constituiu o período central de desenvolvimento da agricultura contemporânea e aquele no qual se definiu com toda a força o sistema agrícola dos países industrializados. A "modernização" é um longo processo, que, partindo dos anos 40, tomou grande vulto depois de finalizado o segundo conflito mundial e se estendeu fundamentalmente até o início dos anos 70. Com a modernização, assistiu-se, como traço fundamental e comum, a uma progressiva modificação da incidência do Setor Primário, acompanhada de um forte aumento da relação capital—

—trabalho, tanto por meio da intensificação da mecanização como por causa do abandono do setor por parte de amplos segmentos da população. Nesse período, mudaram os ritmos da "decadência" do setor e fizeram-se mais intensivos, enquanto as formas de organização da atividade produtiva agrícola e das relações com o mercado de trabalho, dos fatores e dos produtos levaram o processo de acumulação do Setor Primário a se aproximar, gradativamente, do setor industrial.

No âmbito dos 30 anos em questão, a modernização avançou de maneira diferenciada e com alguma defasagem nas diferentes áreas geográficas e, além disso, foi transformando também os equilíbrios internacionais, de tal modo que, quando se encerrou essa trintena de anos, surgiu uma estrutura do sistema agroalimentar dos países industrializados significativamente diferente da inicial.

Durante essa fase, o papel de protagonista e de regulador dos mercados agrícolas mundiais esteve confiado definitivamente à agricultura norte-americana, que assumiu indiscutivelmente o papel de líder do processo de modernização e uma posição hegemônica a nível mundial.

A hegemonia mundial dessa agricultura constituiu-se através de dois fatores:

- a) a aquisição de uma liderança indiscutível na disponibilidade das mais avançadas tecnologias como resultado da

"profunda revolução científica, tecnológica e organizativa que, iniciada nos vinte anos que vão de 1930 a 1950 no setor de mecanização e no da genética vegetal e animal, se ampliou depois a todos os campos. Essa evolução tinha aplicado por toda parte seus princípios de racionalização e foi acompanhada por uma profunda alteração dos mesmos métodos de organização das empresas agrícolas das indústrias, dos serviços relativos à agricultura" (ROSSI-DORIA, 1964).

Um patrimônio de conhecimentos e de experiências que, posteriormente, foi introduzido no mercado exterior, para condicionar a transformação tecnológica, especialmente da agricultura européia;

- b) a crescente presença de excedentes no mercado interno, suficientemente abastecidos de todas as principais produções agrícolas para uso alimentar e industrial (trigo, arroz, soja, algodão, fumo, milho), e em tais quantidades que condicionaram, necessariamente, todas as evoluções dos preços nos mercados internacionais.

O processo de modernização da agricultura contemporânea começou sua evolução nos Estados Unidos, iniciando-se com uma certa antecedência em relação aos outros sistemas das agriculturas ocidentais. Isso deve-se a uma particularidade: à diferença de outros lugares, nos Estados Unidos, a política de administração do setor, desenhada nos anos 30, principalmente durante o New Deal, teve uma funcionalidade imediata para a sua modernização. No final dos anos 30 e particularmente sob a influência das novidades introduzidas pela política de intervenção que se seguiu à Grande Crise, tornou-se possível começar a acelerar o ritmo do desenvolvimento tecnológico. O mesmo, sem qualquer interrupção, desenvolveu-se plenamente nos anos 40 e, principalmente, depois da Segunda Guerra Mundial (WILCOX, 1955). Não por acaso, e

muito significativamente, alguns autores identificam esse período como o período da "Grande Revolução" nos campos norte-americanos, distinguindo-o da mudança anterior realizada nos anos 20 e 30, definido como de tipo "evolucionista" (FITE, 1981), para marcar a diferença de intensidade e de qualidade da transformação. De fato, por uma parte, a Segunda Guerra Mundial criou um enorme mercado para os produtos norte-americanos; por outra, já nessa época, reafirmou-se a convicção de que o problema agrícola do país dependia da expansão da produção e dos baixos preços dos produtos industriais, do crescimento do emprego urbano com altos salários e da migração de grande parcela da população rural. Desse modo, criou-se um contexto completamente diferente do passado, com rápido decréscimo da população rural, com redução do número das explorações seguida da ampliação do seu tamanho médio e com a ativação de um intensíssimo fluxo tecnológico, que, à diferença dos anos precedentes, se realizou na ausência de incremento da disponibilidade total de terra (KIRKENDALL, 1987).

Além disso, nesse período, perfilou-se um aspecto extremamente característico da agricultura dos Estados Unidos: a tendência em direção a uma especialização produtiva territorial muito sensível às alterações nas relações de conveniência econômica relacionadas com diferentes situações ambientais e sociais.

Na Europa, em relação aos Estados Unidos, o mecanismo de modernização da agricultura avançou, inicialmente, a ritmos mais lentos, mas intensificou-se gradualmente, embora com alguma defasagem temporal entre as diversas economias. O ritmo mais lento deveu-se essencialmente à escassa integração, às diferenças internas e ao fato de que, em grande parte da agricultura européia, a modernização não se desenvolveu, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos pela ação direta e sob os auspícios da gestão centralizada do setor.

É necessário considerar que, no início dos anos 50, podia-se observar, na Europa Ocidental, a presença de agriculturas com tradições próprias, consolidadas e desenvolvidas sobre a base de fortes protecionismos nacionalistas, que tinham impedido qualquer possibilidade de especializações entre países e que, em geral, ocorreram em detrimento da eficácia também ao interior de cada país. Diferentemente da agricultura norte-americana, a agricultura européia ocidental não se apresentou como um corpo integrado e geograficamente especializado (SVENNILSON, 1954). Ao invés disso, as políticas protecionistas ali desenvolvidas entre as duas Guerras mantiveram as diversas agriculturas muito separadas entre elas e intensificaram suas características tradicionalmente heterogêneas. Assim sendo, em cada setor nacional, conviviam, em estreita vizinhança e com grande independência, realidades orientadas para a exportação, bem como para o mercado interno, orientações produtivas mistas e outras muito especializadas, a exploração camponesa e a capitalista, o arrendamento moderno e a parceria.

As diferenças entre os processos de modernização das diversas agriculturas nacionais podem ser relacionadas com grandes áreas.

Por uma parte, é necessário levar em conta que, repentinamente, depois do conflito mundial, a zona oriental se separou claramente, se isolou e permaneceu englobada com a União Soviética na experiência socialista.

Na vertente da Europa Meridional, acusou-se um certo atraso, posto que, para conseguir uma modernização generalizada, deviam ser criadas condições políticas e sociais por meio de reformas que alterassem os vínculos estruturais e institucionais e as forças modernizantes. Efetivamente, durante esses anos, enquanto se observou, também nessa área, um redimensionamento radical do setor, ocorreu a passagem de um regime dirigido a favorecer as classes rurais para uma ordem mais orientada a favor das massas camponesas. Sobre essa base, abriu-se um lento processo de mudança, conduzido por políticas agrícolas muito condicionadas pelo excesso de mão-de-obra ainda presente no campo, as quais não podiam pleitear nem a estabilização dos preços agrícolas nem um significativo reordenamento estrutural do setor (ROSSI-DORIA, 1964). Como conseqüência, o processo de modernização, que, para se realizar, dispôs somente do tipo de progresso técnico marcado pelo modelo norte-americano, acabou resultando extremamente difícil, lento e custoso para a agricultura da Europa Meridional, caracterizada por fortes desequilíbrios regionais e pela predominância de estruturas minifundiárias.

Ao contrário, a situação da agricultura da Europa Ocidental Setentrional era mais favorável. A mesma também tinha permanecido, basicamente, como já foi anteriormente indicado, em condições de depressão durante as duas décadas precedentes, mas carregava nas costas tradições e níveis de desenvolvimento tecnológico e organizacional muito significativos e importantes. Isso levou a que, nessa área, apesar das notáveis diferenças, fosse mais fácil realizar políticas de uma certa eficácia em termos de paridade das rendas agrícolas, junto com uma reorganização das estruturas, de modo que permitisse uma adequada competitividade do setor. Desde esse ponto de vista, a agricultura européia norte-occidental, já mais próxima a inserir-se nos novos equilíbrios mundiais, também tinha maiores possibilidades de se envolver mais cedo no processo de modernização que estava se desenvolvendo, nessa época, no Setor Primário dos países industrializados.

As importantes diferenças entre as agriculturas européias e a sua escassa integração não podiam, porém, deixar num segundo plano alguns importantes traços comuns, que estão, de fato, na base dos processos de aproximação entre essas agriculturas que ocorreram depois. A Europa toda caracterizava-se por uma história política e social marcada por uma ampla presença de partidos políticos camponeses, profundamente enraizados e portadores de valores gerais de "civilização", bem como de interesses específicos. Mesmo com muitas diferenças, toda a agricultura européia (excluindo a inglesa) estava condicionada por uma limitada disponibilidade do recurso terra e por um fato estrutural predominante: a exploração camponesa-familiar, à qual se contrapunha uma área do capitalismo agrário certamente muito vital, mas limitada. Finalmente, em toda a Europa Ocidental, se bem que com diferenças de grau de intensidade, colocaram-se entre seus agentes econômicos, simultaneamente e de forma clara, dois problemas. Em primeiro lugar, o da posição da agricultura no novo contexto competitivo internacional. Em segundo, o problema do vínculo das dinâmicas do Setor Primário com o desenvolvimento dos outros setores, que chegou a ser particularmente importante nas respectivas economias.

De fato, é preciso considerar que, entre 1950 e 1960, "(...) no conjunto dos países europeus pertencentes à OCDE a renda bruta cresceu 56,8%, a renda por pessoa ocupada, 39,6%; a produção industrial e de serviços, 65%; a produção agrícola, 25%". Esses dados põem em destaque as dimensões da revolução econômica realizada na Europa Ocidental naquele período e "(...) fazem com que seja possível compreender por que depois do ano 50 os problemas da agricultura se colocaram em termos muito diferentes aos do passado" (ROSSI-DORIA, 1964).

Efetivamente, sob o ímpeto dessas exigências, os seis países que representavam boa parte da agricultura européia mais avançada (com a Itália, na retaguarda e única representante da área mediterrânea) assumiram a decisão de estabelecer um consistente aparelho protecionista do setor, que tendesse a superar as visões mais redutivamente nacionalistas, e tornar possível, com essa política, o início da modernização simultânea das respectivas agriculturas. Uma decisão que, com o tempo, surtiria um efeito de arrasto sobre o resto da Europa Ocidental.

Relendo os eventos daqueles anos e considerando a forma como foi implantada a primeira experiência de proteção conjunta do Setor Primário, chega-se à conclusão de que, sem dúvida, foi justamente nesse momento que se pôs em marcha o subsequente e confuso desenvolvimento da ordem internacional dos mercados agrícolas. Também Rossi-Doria, com lúcida capacidade de previsão, acertou, com muita antecedência, os termos do problema:

"Fica aberto o problema de que tipo de mercado comum poderá ser criado: isto é, ou bem fechar o mercado europeu com um novo protecionismo agrícola não muito diferente daquele que vem caracterizando as políticas agrícolas nacionais, ou, ao contrário, criar outro mercado que represente um dos núcleos centrais de um reestruturado mercado mundial de produtos agrícolas".

Ele, obviamente, opinava que

"(...) uma política agrícola comum da Europa Ocidental deve ser proposta exclusivamente como um procedimento para chegar à regulação internacional dos mercados agrícolas e não como mais um novo obstáculo à mesma".

Porém a eleição efetuada respondeu a diferentes causas e levou em conta, acima de tudo, condicionantes e interesses consolidados através das políticas protecionistas nacionais anteriores.

Efetivamente, nas economias industriais da Europa Ocidental, frente às tendências gerais do desenvolvimento econômico, que provocavam a depressão dos preços agrícolas, e às conseqüências do forte aumento da produtividade da terra e do trabalho, com uma situação estrutural particularmente condicionante, era difícil evitar o dilema da eleição entre a manutenção dos preços agrícolas ou o estancamento do progresso na agricultura. Ainda mais que a demanda pela paridade entre as rendas agrícolas e extra-agrícolas era o equivalente rural das reivindicações econômicas da classe operária. Uma demanda que, em resumo, uma vez que diminuísse a pressão da população, podia ser retomada dentro da concepção do Estado de Bem-Estar (KONING, 1991). Assim, nesse segmento da agricultura européia, sob o impulso da modernização, foi colocada em prática uma versão

reduzida — porque baseada na simples sustentação dos preços — da experiência de controle do setor levada a cabo nos Estados Unidos, nas três décadas precedentes (dos anos 30 aos 50). A escolha de encaminhar a construção de uma área de tutela do Setor Primário europeu, como foi mencionado anteriormente, ressentiu-se gravemente das condições gestadas no período da entreguerra. De fato, não se criaram, à época, as condições básicas para propor, como objetivo, um único modelo estrutural de agricultura, e, dado o papel, então muito diferenciado, que o Setor Primário representava nas diversas economias, era difícil configurar objetivamente uma política de intervenção setorial completa e homogênea em seus aspectos. Por tudo isso, nessa situação, na política agrícola a ser implementada nos anos de desenvolvimento econômico europeu, não houve espaço para um objetivo de especialização produtiva territorial — como teria sido fomentado num corpo de economias agrícolas mais unitário —, nem se quis impor comportamentos rigidamente controlados e comuns, evocando-se também motivos de caráter institucional. Por outra parte, o impulso do progresso tecnológico ameaçava provocar tensões sem precedentes no mercado de trabalho e na instabilidade dos preços e das rendas, enquanto as barreiras protecionistas dos produtos agrícolas começavam a ficar insustentáveis à escala intra-européia e a constituir graves limitações para a possibilidade de desenvolvimento do setor. Além disso, a agricultura não podia sustentar sozinha o impacto da intensificação do processo de industrialização que se estava processando em escala continental, pois certamente não estava em condições de fazê-lo por causa das anteriores políticas nacionalistas. E talvez não conviesse a nenhum dos países europeus estimular uma concorrência aberta entre as respectivas agriculturas, de resultados econômicos e sociais incertos e custosos.

Outrossim, de outro ponto de vista, também é necessário considerar que o método mais fácil de colocar em prática e capaz de concentrar o maior consenso de um setor ainda influente social e politicamente, se bem que economicamente enfraquecido, só podia ser o de uma política comum de sustentação de preços.

Mas é desnecessário lembrar que, para apoiar a construção desse edifício protecionista, não foram apenas os interesses internos europeus a intervir. Pelo menos no início, os Estados Unidos consideraram conveniente para as exigências da sua agricultura a constituição de um grande mercado agrícola único, sendo verdadeiramente mais simples influenciar, no plano tecnológico e dos intercâmbios comerciais, uma área agrícola "governada" unitariamente. A abertura aos produtos forrageiros, isentos de "pedágio" para o ingresso no Mercado Comum, constituiu, de fato, durante longo tempo, uma profunda condicionalidade para a agricultura européia e uma grande vantagem para a dos Estados Unidos. Essa abertura favoreceu o desenvolvimento do setor zootécnico, reduzindo o custo dos alimentos, e permitiu, ao mesmo tempo, manter elevado o preço dos cereais para a alimentação humana, em benefício do poderoso grupo dos cerealistas europeus.

Como se verá a seguir, a modernização do Setor Primário conduzida ao amparo da política protecionista européia, foi importante em todos os aspectos — principalmente focalizando um período de tempo que vai além da década de 60 — e desenvolveu as condições para tornar a agricultura comunitária quase totalmente autônoma da norte-americana, levando-a, de mais a mais, a concorrer com esta última no mercado

internacional. Mas, como já foi mencionado anteriormente, num primeiro período, o processo de modernização não assumiu, na Europa comunitária dos Seis, dimensões críticas análogas às alcançadas na agricultura norte-americana. Esse processo teve que sofrer as conseqüências da difícil adequação às normas comuns de agriculturas muito diferenciadas e, principalmente, teve que tornar relativamente estável uma situação na qual pudessem coincidir os interesses do conjunto da agricultura nos diversos componentes econômicos e sociais, sem cercear a fundo as características estruturais do setor. Por isso, até toda a década de 60, foram duas as direções fundamentais através das quais se desenvolveu o processo de modernização nessa área da agricultura européia:

- a) uma considerável e intensa redução do emprego, facilitada pelas relações de preços e pelos mecanismos de intervenção favoráveis à introdução de uma acelerada mecanização e capaz de levar a relação terra—trabalho a níveis suportáveis para uma rede de explorações anquilosada e que ia se modificando muito lentamente;
- b) a difusão de tecnologias produtivas capazes de dar um forte impulso à produtividade da terra.

Neste ínterim, na outra parte do mundo industrializado, a agricultura soviética avançava em completo isolamento. O conjunto do mundo rural e o processo de produção agrícola nesses países estiveram submetidos a uma mudança inimaginável, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Num primeiro período, a mudança, embora drástica e dramática em muitos aspectos, pareceu extremamente funcional para o processo de industrialização acelerada que se considerou necessário iniciar no final da década de 20. Certamente, pode-se falar, numa primeira fase, de importantes sucessos produtivos e estruturais. De fato, a agricultura da União Soviética conheceu um período de ajuste difícil e desigual durante o primeiro decênio de coletivismo, e logo depois somaram-se as dificuldades do período bélico. Mas, a partir dos anos 1945-50, iniciou-se um amplo processo de crescimento produtivo sob o impulso da importante introdução (em relação aos níveis de partida) da mecanização, da fertilidade, da ampliação do uso de energia elétrica, da irrigação e, principalmente — dado único a nível mundial durante esse período —, por um aumento extraordinariamente amplo do espaço cultivado. Entre os anos de 1950 e 1963, com o emprego de terras virgens, a terra para cultivo aumentou 50% (de 1.463.000 até 2.185.000 quilômetros quadrados): um incremento equivalente a um espaço três vezes superior ao do Reino Unido. Desse modo, também se modificou radicalmente a distribuição regional das terras, e a modernização, em pouco mais de uma década, levou a eliminar a preeminência produtiva absoluta que a zona européia da União Soviética tinha mantido durante longo tempo. Esse desenvolvimento apresentou muitas limitações, mas as contradições de fundo do modelo soviético surgiram mais tarde, quando a estrutura produtiva e hierárquica agrícola demonstrou toda a sua rigidez, no âmbito do mecanismo de planejamento centralizado, para se adaptar às novas exigências do consumo e ao confronto competitivo no contexto internacional. Quando o caminho da modernização teve de tornar mais incisivo e dar resposta às premências de uma sociedade e de uma economia completamente transformadas na estrutura e nas suas exigências, então surgiram todas as contradições não resolvidas e apareceu integralmente o problema de não poder contar com uma classe de produtores agrícolas, classe quase totalmente aniquilada pelo processo de coletivização.

Em síntese, pode-se afirmar que, antes do final dos anos 60, no conjunto dos países mais industrializados, o processo de modernização das respectivas agriculturas levou o mecanismo produtivo do Setor Primário por um caminho através do qual o mesmo pôde se aproximar, fundamentalmente, das características do setor industrial. Tudo isso ocorreu seguindo uma tendência geral, mas com intensidade e resultados sem dúvida diferentes, tanto entre as diversas economias capitalistas, bem como entre as mesmas e as economias centralmente planejadas. No primeiro caso, foram sentadas as bases que permitiram um desenvolvimento produtivo muito intenso nas décadas seguintes e elevaram, até níveis de competitividade dantes nunca experimentados, os dois sistemas predominantes (o norte-americano e o europeu comunitário). Ao contrário, no caso da agricultura planejada (a soviética em particular), a modernização realizada nesse período não se traduziu num sucessivo e sólido desenvolvimento, pois, num primeiro momento, foram questionadas e mais tarde transfiguradas as próprias bases econômicas e sociais sobre as quais tinha sido iniciado o processo: a coletivização.

2.4 - A ruptura do modelo unipolar

Nos anos 60, iniciou-se uma terceira fase do desenvolvimento agrícola contemporâneo, aquela em que se manifestou uma **multipolaridade do desenvolvimento do Setor Primário**. Nesse período, frutificaram as premissas construídas anteriormente e viu-se avançarem dois processos: por um lado, um forte crescimento dos intercâmbios; por outro, o enfraquecimento da configuração unipolar do sistema agrícola dos países industrializados com a constituição, sobretudo, de dois grandes blocos, o norte-americano e o europeu comunitário. Tudo isso associou-se também a transformações na posição do Setor Primário num extenso processo de integração intersetorial, cuja capacidade para modificar a organização do processo produtivo agrícola e os agentes sociais tradicionais alguns autores já tinham determinado, com muita perspicácia, na economia agrícola norte-americana, na segunda metade dos anos 50 (DAVIS, GOLDBERG, 1957).

Em termos gerais e concretos, nos anos 70, assistiu-se, ante tudo, a um rápido crescimento da população mundial e das rendas; surgem com força os problemas da fome e da desnutrição; as economias centralizadas mais fortes passaram rapidamente da posição de países exportadores para a de importadores, de forma que estimularam de uma nova maneira o mercado mundial. Ao mesmo tempo, a desorganização internacional no setor de matérias-primas energéticas desencadeou um novo impulso de demanda originário, principalmente, dos países produtores de matérias-primas energéticas, entre eles, dos países em vias de desenvolvimento. São situações que favoreceram principalmente as agriculturas mais fortes (tornando mais dependentes muitas das economias em vias de desenvolvimento), mas que, simultaneamente, fizeram com que países produtores, como a Austrália, a Nova Zelândia, o Brasil e a Argentina, assumissem uma presença significativa, enquanto outros (dentre os quais se encontram, em particular, a China, a Índia e o Paquistão)

elevassem o grau de auto-suficiência alimentar e outros, inclusive, fizessem crescer o nível de protecionismo setorial (Japão).

Como é assinalado na Tabela 1, na década de 70, em relação à anterior, além de um significativo aumento dos intercâmbios em valor e volume, observou-se — ao registrar um crescimento muito maior dos dados em valor — uma forte e generalizada elevação dos preços dos produtos agrícolas no mercado mundial. Contudo esses fenômenos afetam as diversas áreas de maneira muito diferente e colocam em vantagem tanto a área norte-americana como a européia no âmbito das exportações, das importações e em termos de relações de intercâmbio.

Tabela 1

Taxas médias anuais de variação em valor do comércio exterior mundial
de produtos agrícolas — 1961-1980

	(%)			
DISCRIMINAÇÃO	1961	1970	1971	1980
Exportações				
Mundo	4,0	3,2	15,7	4,2
América do Norte	2,6	1,7	16,9	7,1
Europa Ocidental	7,4	5,7	17,5	6,1
Europa Oriental e URSS	4,6	5,2	10,3	-0,1
África	3,2	1,9	12,7	-2,7
Extremo Oriente	0,5	1,0	17,8	5,4
América Latina .	3,8	2,7	17,1	3,2
Oriente Médio ..	4,6	2,9	8,6	3,5
Importações				
Mundo	4,0	3,1	16,0	4,3
América do Norte	3,9	1,7	12,7	0,5
Europa Ocidental	3,7	2,8	14,4	2,4
Europa Oriental e URSS	3,5	1,1	23,0	7,7
África	2,5	2,6	21,2	10,1
Extremo Oriente	4,3	3,1	15,8	5,5
América Latina .	4,6	3,1	19,5	10,5
Oriente Médio ..	4,3	2,8	26,7	13,6

A nova situação dos mercados internacionais, devido ao aumento das importações por parte das economias em desenvolvimento e das economias de planejamento centralizado, representou um impulso muito notável para todas as agriculturas centrais do sistema agroalimentar mundial. As mesmas puderam contar tanto com a potencialidade do crescimento acumulado durante a precedente modernização como com as políticas de apoio ao setor, que incrementaram sua capacidade de presença nos mercados internacionais. Nessa situação, aumentaram os impulsos competitivos entre os diversos sistemas, multiplicaram-se os acordos bilaterais entre os países, posteriormente elevou-se o nível médio dos subsídios de todos os tipos ao setor agrícola, que, na média de todos os países mais industrializados, atingiu, no período 1979-81, em torno de um terço do valor da produção setorial (OCDE, 1987).

Mas, sobretudo, convém prestar atenção aos dois pólos de desenvolvimento agrícola: o norte-americano, que voltou a encontrar nesses anos novas fontes de crescimento, e o comunitário, que foi se consolidando definitivamente.

Em relação à agricultura dos Estados Unidos, alguns autores questionam se os anos 70 não deveriam ser considerados como uma "revolução agrícola" (SCHERTZ et al., 1979). De fato, a perspectiva do setor mudou rapidamente a respeito do passado. Em particular, frente à notória dependência alimentícia que começou a ser gerada na União Soviética e à nova demanda dos países em vias de desenvolvimento, não satisfeita pelos sistemas agrícolas nacionais, nos Estados Unidos já não parecia conveniente limitar a produção agrícola, sem levar em conta que a mesma, por outra parte, sob o impulso da desvalorização do dólar, encontrou ampla saída no Exterior. Essa é a época em que foi bem-sucedida a difusão do *slogan* "*Agripower is more important than Petropower*". Conseqüentemente, inclusive, aumentaram, a taxas anuais muito elevadas, a produtividade do trabalho (6,57%) e da terra (1,82%). Caiu o número de explorações, e aumentou a concentração produtiva naquelas de maior dimensão. Na configuração estrutural do setor, consolidaram-se as formas de tempo parcial, provocando que a componente extra-agrícola da renda passasse a ter uma expressão majoritária e crescente nas explorações de menores dimensões (JOHNSON, 1981). Por outra parte, como já foi mencionado, a importância sem precedentes alcançada pelo mercado internacional orientou decisivamente toda a atividade produtiva, enquanto a evolução favorável das taxas de juros reais estimulou fortemente os investimentos e fez disparar o endividamento das explorações (com efeitos negativos que só serão vistos depois de 1980). É só pensar que, na década de 70, o volume das exportações agrícolas aumentou mais de duas vezes e meia, a proporção da superfície dedicada a produtos de exportação passou de 21% a 32,3% do total, e as receitas das exportações em 1980 representaram 29%, bem acima dos 13% de 1970.

Por conseguinte, nessa fase, uma série de condições externas facilitou a expansão da agricultura nos Estados Unidos, difundindo a ilusória convicção de que teriam se afrouxado definitivamente os vínculos existentes precedentemente (MURDOCK, LEISTRITZ, 1988).

Mas não é apenas esse o elemento que caracteriza o período. Provavelmente a maior novidade esteve constituída pela definitiva consolidação, na Europa, da realidade agrícola comunitária, que, mais tarde, com uma progressiva ampliação, trouxe para o seu

guarda-chuva protecionista a parcela mais importante do Setor Primário do Velho Continente, com exceção dos países do Leste. Para além das avaliações mais ou menos críticas que possam ser formuladas em relação a essa experiência e aos problemas e desequilíbrios que tem provocado ao longo do tempo (DE BENEDICTIS, DE FILIPPIS, SALVATICI, 1990), sem dúvida, desde a segunda metade dos anos 60, depois de um período inicial de adaptação, a política de manutenção de preços chegou a ser a principal alavanca de desenvolvimento para toda a agricultura da Europa comunitária. Provocado por essa política (afirmando-se o traço mais característico, a presença extensiva e predominante da exploração camponesa-familiar), o reajuste estrutural do Setor Primário dessa parte da Europa foi extremamente significativo (FANFANI, 1990).

Numa perspectiva geral, as tendências evolutivas foram igualmente intensas nos Estados Unidos, embora na Europa consideram-nas e analisam-nas como consequência direta das tendências da década de 60 (anos durante os quais a ação modernizadora se manifestou intensamente, coincidindo com o início do mercado agrícola comum). Entre os anos de 1960 e 1980, no conjunto das nove agriculturas presentes na Comunidade Européia nesta última data, isto é, excluindo-se Espanha, Grécia e Portugal, houve uma queda do emprego agrícola de mais de 18 milhões para 7,5 milhões de unidades, o que reduziu a participação relativa do setor de 18,2% para 7,8% da População Economicamente Ativa, enquanto a contribuição da agricultura para a formação do Produto caiu para 3,4% (diante de 11% em 1958).

No mesmo período e para o conjunto dessas agriculturas (embora devam ser levadas em conta as profundas diferenças internas), as estruturas agrícolas revelaram mudanças substanciais. Dentre elas, podem ser arroladas, sucintamente:

- uma redução importante do número de explorações, que passaram de um total de 7,3 para 4,7 milhões;
- uma redução da superfície agrícola utilizada de mais de cinco milhões de hectares;
- uma concentração da superfície agrária nas explorações de maiores dimensões (mais de 20ha), que passou a representar 25% do total diante dos 14,7% iniciais;
- uma notável especialização das explorações e das áreas territoriais mais avançadas;
- a afirmação generalizada da agricultura a tempo parcial como dado estrutural e não provisório;
- a duplicação do nível de mecanização rural;
- o crescimento dos rendimentos unitários sem interrupção (o trigo, a título de exemplo, passou de uma média de 25 a 40 qm/ha);
- uma forte conexão entre as explorações e as estruturas financeiras para enfrentar as necessidades crescentes de capital.

Além disso, é necessário considerar que a primeira ampliação da Comunidade Européia, ocorrida na década de 70, com a adesão do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, acrescentou por volta de 26 milhões de hectares de superfície cultivada e aumentou acima de 20% a potência produtiva do setor conduzido por uma política comum. Com relação à segunda ampliação, no início da década de 80, incorporaram-se outros 40 milhões de hectares de agricultura mediterrânea.

Graças à política de proteção posta em prática, a produtividade agrícola cresceu a taxas consideráveis: acima de 6% e em torno de 2,5% em relação ao trabalho e à terra, respectivamente; valores muito expressivos quando se leva em conta que o crescimento da população foi de aproximadamente 1% no transcurso dos anos 60 e por volta de 0,2% posteriormente. Em relação ao consumo interno de alimentos, verificou-se uma progressão quase nula, como consequência das mudanças na estrutura social da população e da composição quantitativa e qualitativa dos próprios consumos. Desse modo, ao amparo de um aparelho de intervenção fundamentalmente protecionista, a agricultura da Comunidade Européia construiu suas novas condições, reunindo primeiro seis, depois nove e, finalmente, 12 agriculturas nacionais em um único pólo, que se configurou, no final da década, como uma das mais importantes referências do sistema de comércio agroalimentar mundial. A construção dessa nova potência agrícola foi gradual e contínua no transcurso dos anos 70, provocando uma modificação substancial dos equilíbrios, mas os plenos efeitos de sua presença manifestaram-se de forma repentina na década seguinte.

Justamente por isso, é muito significativo sublinhar o novo lugar que veio a assumir a agricultura européia no comércio mundial. A esse respeito, salienta-se a progressiva afirmação de dois fenômenos singularmente relevantes: a europeização dos intercâmbios e o simultâneo crescimento da presença da agricultura da Comunidade Européia no comércio internacional.

Fazendo referência ao primeiro fenômeno e avaliando sua progressão até 1987, tem-se afirmado:

"O aumento dos intercâmbios intracomunitários de bens agrícolas representa certamente um dos aspectos mais destacados e relevantes da atuação do mercado agrícola comum (...) De fato, os intercâmbios intracomunitários passaram de pouco mais de 4,3 milhões de ECUs, em 1968, na Comunidade Econômica Européia (CEE) dos seis para mais de 71 milhões de ECUs, em 1987, na CEE dos doze. Seu aumento nos últimos vinte anos tem sido nada menos que dezesseis vezes, com um incremento médio anual de 8% em valores constantes de ECU. Hoje representam mais de um terço da produção agrícola comunitária (...) Os intercâmbios intracomunitários são cada vez mais importantes em relação às importações do resto do Mundo. Em 1968, na Comunidade originária, os intercâmbios intracomunitários eram equivalentes a apenas à metade das importações agrícolas globais do resto do Mundo (...) Hoje em dia superam estas últimas em aproximadamente um terço (...)" (FANFANI, 1990).

Mas a agricultura da Comunidade não apenas se tornou progressivamente auto-suficiente, mas também aumentou a própria importância dela no comércio internacional. De fato, enquanto as exportações mundiais de produtos agrícolas, em relação às exportações mundiais totais — embora aumentando em volume —, registraram uma importante queda, em termos relativos, em relação ao conjunto dos produtos comercializados (dos 21,2% de 1973 para os 15% de 1980), o mesmo dado em relação à Comunidade Européia manteve-se a nível constante, enquanto o volume das mesmas exportações agrícolas aumentou consideravelmente, a uma taxa de crescimento supe-

rior à das importações. De 1968 a 1987, as importações agrícolas da Comunidade Européia aumentaram quase seis vezes, e as exportações, 10 vezes (FANFANI, 1990).

Na continuação, será visto como todos esses elementos mudarão radicalmente o panorama agrícola dos anos 80.

Em todo caso, as transformações dos anos 70 não contemplam apenas a criação de blocos produtivos e comerciais opostos. Trata-se de uma mudança inerente ao processo agrícola de acumulação e que se desenvolveu em duas direções: uma especialização cada vez maior e o simultâneo avanço e diferenciação dos vínculos intersetoriais. Como já foi assinalado, nos sistemas econômicos mais avançados instalaram-se processos de acelerada divisão do trabalho entre seus componentes, e a agricultura não pôde fugir deles. Já nessa época, o Setor Primário não se caracterizou mais como o principal produtor de bens-salário, mas como fornecedor de matéria-prima para outros setores preferidos para a satisfação das novas e articuladas exigências alimentares. Assim, na cadeia alimentar, foram aparecendo fases específicas e segmentos produtivos que tinham uma estreita relação direta com o mercado e, por isso, adquiriram força contratual frente ao Setor Primário, chegando a condicionar direta e indiretamente os processos produtivos, as formas organizativas e as conveniências econômicas. Foi nesse período que se consolidou a presença extensiva das multinacionais, que introduziu elementos determinantes de controle no sistema agroalimentar internacional, porque condicionou os fluxos comerciais e a competitividade das diferentes áreas produtivas mundiais. Nesse novo quadro, a agricultura foi obrigada a aumentar sua própria sensibilidade às mudanças de mercado, a readaptar a relação capital—trabalho e capital—terra, a estreitar relações mais permanentes com o setor financeiro e de serviços e a aproveitar as novas oportunidades tecnológicas que se ampliavam nos outros setores e que podiam ter aplicações úteis no setor agrícola. Isso implicou não apenas uma mudança de natureza técnica e organizacional, mas também comportou mudanças de ordem social por meio da substituição de figuras tradicionais, do crescimento de funções empresariais modernas, da absorção de comportamentos próprios de atividades econômicas dantes vistas como longínquas e diferentes do processo produtivo primário.

Além disso, também aumentou a vulnerabilidade do Setor Primário em relação a tendências econômicas internas e internacionais e às políticas macroeconômicas e setoriais (TWEETEN, 1985; SORRENTINO, 1990).

Em poucas palavras, a agricultura passou a ser um setor cada vez mais integrado com o resto da economia e da sociedade e começou, por toda parte, a perder definitivamente seus caracteres tradicionais. Este também foi um processo geral e generalizado, bem como com ritmos e modalidades diferentes, que aumentaram as disparidades não tanto entre cada agricultura nacional como entre seus componentes internos. Desse modo, criaram-se áreas de marginalização e de pobreza ao lado de outras plenamente inseridas, ou que foram se inserindo, nos mecanismos econômicos mais avançados.

2.5 - A crise dos anos 80 e a passagem para uma configuração multipolar

No transcurso dos anos 80, surgiram fenômenos que levam a pensar seriamente na proximidade de uma crise radical do modelo de políticas agrícolas desenvolvidas nos países industrializados a partir dos anos 20. Ao mesmo tempo, produziu-se uma profunda e incisiva diferenciação no interior do Terceiro Mundo. O sistema de intercâmbios internacionais correu o risco do colapso diante da fragmentação de mercados e das relações provocadas pela concorrência exacerbada. Desse modo, questionou-se toda a estrutura hierárquica anterior do sistema alimentar mundial, baseada na absoluta superioridade norte-americana.

Em pouco menos de uma década, de 1973 até os primeiros anos da década de 80, a atenção deslocou-se, no sistema agroalimentar internacional, do temor pela escassez mundial de alimentos para a guerra comercial e para a ameaça de ruptura do sistema de comércio internacional. A manutenção dos preços agrícolas, acompanhada de vários incentivos diretos e indiretos aos investimentos, ativou, ao longo de todo o período em exame, a criação de um fluxo tecnológico contínuo. Reforçaram-se as tendências de longa duração características da agricultura dos países industrialmente avançados, tais como: o êxodo rural, a redução do número de explorações, o aumento da especialização e da concentração das produções e, principalmente, a crescente pressão da oferta sobre a demanda, com as correspondentes consequências sobre a estabilidade dos preços e das rendas. Os aspectos potencialmente desestabilizadores desse mecanismo eram regulados por várias integrações de renda, pelas práticas de armazenamento e estoques públicos, por ajudas alimentares, pelo apoio às exportações, etc. Esse sistema pôde funcionar parcialmente até que o excesso de capacidade produtiva concentrada nos Estados Unidos, pela internalização das modernas tecnologias, somado à extensão das diferentes medidas protecionistas, potencializou as causas de uma forte instabilidade dos mercados agrícolas (TUBIANA, 1989). A possibilidade de crise do próprio sistema não se apresentou totalmente nos anos 70, porque, por uma parte, a conjuntura internacional provocou um aumento da demanda dos produtos alimentares e, por outra, em todos os países industrializados, se decidiu aceitar, de forma quase ilimitada, os custos crescentes que poderia acarretar, mesmo sabendo-se que se avançaria ainda mais em direção a uma situação de superprodução. Mas a recessão mundial dos anos 80, a crise fiscal nos Estados Unidos e na Europa e o agravamento do problema da dívida nos países em vias de desenvolvimento, restringiu a demanda por importações, provocou instabilidade nos mercados, acentuou as políticas protecionistas, fragmentou o sistema de comércio internacional dos produtos agrícolas e, por último, prejudicou as estruturas agrárias do Terceiro Mundo.

Os fenômenos que nesses anos afetaram a agricultura norte-americana, que, sem sombra de dúvida, ainda representava um componente determinante da marcha do sistema agroalimentar mundial, foram emblemáticos de toda a situação.

Nesse país, as raízes da crise devem ser procuradas claramente nos excedentes induzidos pelas condições inflacionárias dos anos 70, acompanhadas pelas expectativas otimistas da demanda mundial de produtos agrícolas. Com esses antecedentes, como já foi dito anteriormente, ampliaram-se rapidamente as operações de investimento (com

uma elevadíssima taxa de endividamento que aumentou notavelmente a vulnerabilidade das economias das explorações), e a atividade produtiva do setor chegou até o limite, mantendo-se a mesma a preços crescentes. No fim dos anos 70 e no início da década de 80, as condições gerais mudaram radicalmente de direção. A recessão mundial e um rápido aumento do valor do dólar atuaram conjuntamente para uma redução da demanda de exportações. Nunca como nesse período, no plano da política econômica interna, a agricultura evidenciou plenamente os efeitos de sua total integração com o resto do sistema econômico (TWEETEN, 1985; RAUSSER, 1985). De fato, a decisão de cortar drasticamente a inflação levou a políticas monetárias restritivas, caracterizadas por um forte aumento das taxas de juros. Além disso, a restrição monetária combinou-se com uma política fiscal de redução de impostos, que provocou um oneroso déficit federal, financiado, por sua vez, com o recurso ao crédito, o que provocou uma ulterior pressão sobre as taxas de juros. Tudo isso, como efeito direto sobre a agricultura, acarretou um agravamento de todas as situações devedoras criadas anteriormente e um impacto negativo sobre o valor da terra. Como efeito indireto — ao fazer com que aumentasse o valor do dólar —, houve consequências negativas sobre a competitividade das exportações agrícolas norte-americanas (MURDOCK, LEISTRITZ, 1988).

Durante todo o primeiro quinquênio dos anos 80, a política agrária respondeu a essa situação econômica geral com um aumento do apoio ao preço por meio do Agricultural and Food Act de 1981, que previu um preço de intervenção superior ao do mercado para os produtos básicos, produzindo efeitos particularmente devastadores. De fato, isso, por um lado, elevou ainda mais a produção nacional; por outro, constituiu uma referência de preços altos também para os outros produtores do mercado internacional. Em síntese, dessa maneira, estimulou-se em outros países a ampliação de medidas de apoio aos preços internos e criaram-se as condições para um aumento das respectivas produções. Isso representou uma expansão total da produção agrícola mundial, que foi um dos motivos mais importantes da posterior depressão dos mercados, e fez com que algumas agriculturas (particularmente a da Comunidade Européia) passassem a ser exportadoras líquidas e que outras atingissem níveis mais elevados de auto-suficiência (China, Índia, e o próprio Japão), reduzindo drasticamente, depois, os mercados tradicionais da agricultura norte-americana (Agric. Outlook, 1992). O impacto sobre a agricultura dos Estados Unidos foi absolutamente devastador:

- o endividamento da agricultura passou dos US\$ 50.000 milhões nos anos 70 aos US\$ 200.000 milhões nos anos 80;
- as produções continuaram aumentando e chegaram a cotas de excesso de capacidade produtiva jamais alcançadas — avaliadas, nos anos 80 em 35 milhões de acres, frente aos 13 da década precedente (O'BRIEN, MEYERS, MORTON, 1990);
- a importância da agricultura norte-americana no comércio mundial caiu, em grande parte, com as exportações, que passaram de 43.800 milhões em 1981 para 26.300 em 1986, enquanto a sua parcela correspondente no volume das exportações agrícolas mundiais caiu para 20% (diante dos 40% do período 1979-81);

- aumentaram os custos de produção agrícolas, enquanto o nível dos preços de mercado dos produtos básicos caiu significativamente (se bem que não tanto como em 1920-21, em 1929-33 e em 1952-53), fazendo com que a relação de troca do setor perdesse de 30 a 40 pontos percentuais, em média, em relação ao nível atingido em 1974 (Agr. Statist., 1989).

Mas o principal fator de crise interna do Setor Primário norte-americano residiu na incidência exercida pelos juros sobre a renda agrícola: tal incidência, nos anos 60, representava menos de 10%; na década seguinte, passou para 17%; até atingir 45% nos anos 80 (MURDOCK, LEISTRITZ, 1989). Nessa situação, muitas das explorações viram-se forçadas a abandonar a atividade produtiva, arrastando à falência também um grande número de bancos (TWEETEN, 1985) e várias outras atividades ligadas à atividade agrícola, principalmente nas áreas rurais (MOLNAR, 1986). Praticamente, pode-se falar numa profundíssima crise financeira que perturbou o Setor Primário norte-americano. Muitos autores concordam em que foi uma crise semelhante àquela produzida imediatamente depois da Primeira Guerra Mundial e que tem levado a uma profunda e generalizada reflexão sobre o conjunto de políticas agrícolas iniciadas com o New Deal rooseveltiano e que resultaram numa dispendiosa manutenção pública do setor (BREYME, 1983; KIRKENDALL, 1987; GOODMAN, REDCLIFT, 1989).

De fato, a característica mais significativa desse período — comum, por outra parte, à situação de outros países industrializados — e que marca a insustentabilidade do arcabouço construído nos anos passados é o poder alcançado pela intervenção pública na agricultura norte-americana.

O significado desse setor para o do Estado é revelada pelo forte incremento do custo a nível federal para a manutenção e a estabilização das rendas nos últimos anos. Passou-se de US\$ 4 bilhões em 1981 para US\$ 26 bilhões em 1986. O custo mais elevado nas duas décadas anteriores à década de 80 tinha se alcançado nos anos 1963-64, quando esse valor atingiu US\$ 4 bilhões. Na prática, as despesas para a manutenção das rendas e dos preços nas décadas de 60 e 70 nunca atingiram 50% da renda líquida agrícola. Ao contrário, entre 1981 e 1988, esse indicador situou-se, em média, acima dos 50%, chegando a 148,8% em 1983 e a 68,8% em 1986 (TWEETEN, 1989).

Em síntese, durante os anos 80, a dependência da agricultura norte-americana da intervenção pública chegou a suas cotas máximas, criando uma subordinação federal em relação aos *deficiency payments* muito difícil de sustentar, sem, contudo, poder garantir uma estabilidade sustentável do setor e uma adequada abertura do mercado e mostrando-se, ademais, claramente incompatível com as limitações do meio ambiente que acaba enfrentando o desenvolvimento agrícola excessivamente intensivo.

A situação da Comunidade Européia teve analogias e diferenças em relação àquela dos Estados Unidos. Foi diferente no sentido de que, na Comunidade Européia, a agricultura não entrou numa desastrosa crise financeira; e semelhante pela sucessiva e massiva assunção de responsabilidade direta por parte do Estado na direção do setor.

Já foram mencionadas as mudanças estruturais e produtivas que afetaram essa agricultura durante a década de 70, uma década que pode ser definida para a Comuni-

dade Européia como de conclusão do processo de modernização e de preparo para ser, definitivamente, uma grande potência no sistema alimentar mundial. Essa característica se materializou, justamente, no início dos anos 80, com a onda generalizada dos novos impulsos protecionistas a nível internacional. A economia européia, à diferença da norte-americana, tinha se ressentido em maior medida da crise do petróleo dos anos 70 e do amplo processo inflacionário. Por outro lado, a agricultura ainda não era excedentária, motivo pelo qual a política para o setor se orientou para uma nítida redução da dependência externa. Ao mesmo tempo, tendeu a desenvolver "(...) o clássico papel confiado às políticas agrícolas nos países desenvolvidos: isto é, o de amortecer os efeitos dos processos de reestruturação do sistema econômico sobre o setor agrícola" (DE FILIPPIS, SALVATICI, 1991). Como consequência, essa inclinação concreta encontrou motivos ulteriores de justificação na situação dos anos 80, quando as medidas de apoio ao setor representaram, objetivamente, também uma resposta à recessão econômica, ao crescimento da desocupação e à mudança do sistema agroalimentar mundial. Na realidade, nesse período, houve um processo de exacerbação das características distintivas das políticas agrícolas dos países industrializados, ao qual a política da Comunidade Européia não ficou nem alheia nem totalmente subordinada, mas foi apenas um dos seus elementos. De fato, de modo geral, aumentou ainda mais o nível de "administração" do setor por parte do Estado, não apenas no plano estritamente setorial interno, senão que claramente direcionado para que as diferentes componentes das políticas comerciais formassem parte integrante e determinante das políticas agrícolas. Exemplo disso são as numerosas barreiras não tarifárias ao comércio internacional, as diversas disposições técnicas e sanitárias que funcionavam como controle às importações, a fixação de quotas, isenções e licenças de importações, a multiplicação de ajudas e subsídios diretos às exportações, a ampliação dos intercâmbios de mercadorias por mercadorias, a proliferação dos acordos bilaterais, etc. Tudo isso, associado aos efeitos das políticas macroeconômicas e monetárias, não só multiplicou as regras comerciais e tornou particularmente difícil a administração dos fluxos de intercâmbio internacional, como aumentou a possibilidade e o impacto negativo dos conflitos comerciais entre Estados e áreas econômicas.

Como já foi mencionado, calcula-se que, em todos os países da OCDE, no início dos anos 80, os subsídios totais ao setor agrícola chegaram a representar, em média, 33% da produção, sendo que as cotas mais altas ficaram, nessa ordem, com o Japão, a Comunidade Européia e os Estados Unidos.

Nesse quadro, a agricultura da Comunidade Européia, nos anos 80, desenvolveu-se decisivamente graças à política que tinha sido delineada anteriormente e inseriu-se de forma total no mais complexo contexto de intervenção gerado, no ínterim, em todos os países industrializados de economia de mercado. A prova disso é o aumento dos custos reais de manutenção da agricultura comunitária que foi, de 1975 a 1987, de 264%, diante de um incremento produtivo, no mesmo período, de 123%. Como consequência, os estoques chegaram, em 1986-87, a níveis nunca atingidos anteriormente, enquanto a produção continuou aumentando a uma taxa mais elevada que o consumo. Isso fez com que o nível médio da taxa de auto-abastecimento passasse dos 97% em 1974 para 112%

em 1984 e a dos cereais — que tinham sido notoriamente deficitários — atingisse 127% (DE BENEDICTIS, DE FILIPPIS, SALVATICI, 1990).

Mas certamente foi resultado daquele mecanismo de intervenção também a transformação — já referida — experimentada nesses anos pela agricultura européia no plano do comércio internacional: em escala mundial, passou a ser a primeira economia agroalimentar e, quanto a volume de intercâmbio, a primeira importadora e a segunda exportadora, ficando muito próxima do nível dos Estados Unidos. Assim, sobretudo, foram fruto da "preferência comunitária" (que privilegiou os intercâmbios) os notáveis processos de especialização que ressaltaram as possibilidades produtivas específicas de alguns países, atenuando uma das características que tinha determinado a separação em tantos componentes autônomos da comunidade agrícola dos primeiros tempos (SVENNILSON, 1954). A França, por exemplo, especializou-se em trigo mole, além de (junto com a Alemanha) produtos lácteos e queijos e carnes bovinas; os Países Baixos e a Dinamarca, na produção de leite e carne de porco. Ao contrário, aos produtos hortifrutícolas foi aberta a concorrência de vários países mediterrâneos com a presença, também, das agriculturas continentais, que, graças a novas técnicas de produção e ao fator determinante da organização comercial e distributiva, lograram ganhar amplos e crescentes espaços.

Assim, é absolutamente indiscutível que a agricultura européia sofreu uma radical transformação e alcançou nestes últimos 10 anos um nível de desenvolvimento produtivo e comercial absolutamente extraordinário. E isso sem levar em conta as possíveis sinergias que poderiam se desenvolver no futuro com as outras agriculturas do Leste europeu. Como foi salientado:

"(...) para avaliar as perspectivas de uma maior integração entre as agriculturas da Comunidade e as dos países do Leste europeu é necessário considerar o enorme potencial produtivo dessas áreas. A superfície agrícola, considerando também a parte da Rússia européia, representa por volta de um quarto da superfície agrícola mundial. Essas áreas fornecem hoje em torno de 45% das exportações e respondem por 55% das importações mundiais dos produtos agroalimentares" (FANFANI, 1990).

Esta última visão, entre outras, se presta a uma breve reflexão sobre a crise dramática das economias planejadas do Leste ao final dos anos 80 e, particularmente, sobre a falência da expressão máxima da experiência stalinista na agricultura de uma economia norteada por uma industrialização induzida, ou seja, a agricultura soviética. Obviamente, isso exige uma avaliação geral do processo de planejamento instaurado nessa economia, questão que foge aos objetivos deste trabalho. Contudo é oportuno destacar duas importantes questões para demonstrar que essa experiência foi parte integrante do conjunto do desenvolvimento agrícola internacional daquela época. A primeira questão é especificamente interna a essa experiência: a sua falência mostrou a grande quantidade de problemas que acarreta a integração de uma economia atrasada num mecanismo conjunto de acumulação direcionado prioritariamente a favorecer o desenvolvimento da indústria pesada e que não levava em conta as complementaridades

recíprocas entre os setores dentro do crescimento econômico. Se o Setor Primário não tinha, por si só, a força suficiente para acompanhar a marcha do desenvolvimento industrial moderno (como foi demonstrado pela experiência das economias de mercado), menos ainda conseguiria sustentar-se quando lhe era aplicada uma contínua extração de riqueza; especialmente no momento em que o desenvolvimento requeria uma articulação e uma extensão dos vínculos de integração intersetorial e quando o sistema completo tomou contato, nos estados de desenvolvimento mais avançado, com os competitivos mercados internacionais.

A segunda questão, ao contrário, refere-se aos efeitos que teve a arrancada da experiência de estatização da agricultura soviética nos equilíbrios do sistema agroalimentar, efeitos absolutamente opostos aos que aparentemente pode ter a conclusão dessa experiência (com todos os efeitos de arrasto sobre as outras agriculturas do Leste europeu). No início, o nascimento do Estado soviético e da socialização de sua agricultura teve um efeito importante, que foi a abertura dos mercados europeus à invasão da nova agricultura norte-americana. De fato, a utilização dos excedentes de grãos para satisfazer o consumo interno da União Soviética levou essa agricultura a perder sua função de "celeiro da Europa", e foi necessário recorrer aos cereais norte-americanos — já competitivos —, instaurando um novo equilíbrio do sistema agroalimentar contemporâneo. Sem contar o quanto influiu a crise na agricultura da União Soviética dos anos 70 a favor do comércio internacional norte-americano, é necessário considerar que hoje o fracasso definitivo dessa experiência tem efeitos que ainda não podem ser claramente avaliados. Mas, como já foi dito, deveriam ser consideradas as possibilidades de ações sinérgicas entre essa agricultura e a da Comunidade Européia — cujas conseqüências seriam totalmente opostas às iniciais —, porque certamente se traduziriam num posterior reforço do pólo agroalimentar europeu. Em ambos os momentos, as mudanças institucionais naquela agricultura mostraram-se determinantes para os equilíbrios mundiais e colocaram em evidência que a histórica experiência da transformação agrícola da ex-União Soviética tem desempenhado um papel importante para alterar, num ou noutro sentido, o arranjo do sistema em todos os seus componentes.

Em síntese, o estado atual do sistema agroalimentar mundial parece tender para uma configuração significativamente diferente daquela que, no início do primeiro conflito mundial, colocou a agricultura norte-americana como elemento hegemônico num mundo amplamente dependente (até nas áreas industrialmente mais avançadas). Formou-se, como temos visto, uma agricultura européia (com possíveis ramificações na bacia mediterrânea) de força consistente e crescente, onde existem muitas probabilidades de que possam surgir antigas divisões, bem como tensões e contradições imprevistas e imprevisíveis. Em volta do Japão, na frente asiática, está se formando uma área econômica particularmente agressiva no plano econômico geral, no interior da qual existem extraordinárias possibilidades de desenvolvimento agrícola. Os próprios Estados Unidos tendem a consolidar uma área econômica mais ampla (com o Canadá e o México), em torno da qual poderão gravitar outros países da América Latina, e o setor agrícola vai jogar ali um papel

preponderante. Países produtores com grandes disponibilidades de recursos, tais como a Austrália e a Oceania, não parecem ter grandes problemas. Porém a maior parte da África pobre e faminta permanece completamente fora desse esquema.

Portanto, trata-se de um sistema agroalimentar mundial de configuração decididamente multipolar e de difícil administração, para cuja compreensão poderia também contribuir um enfoque de "análise de sistemas" (FAVIA, 1992).

Nesse contexto, até quando poderão imperar ainda as lógicas que têm caracterizado o processo de acumulação da agricultura contemporânea, levando em conta, além disso, que breve será submetido à pressão do novo e explosivo fluxo tecnológico que está no ponto de se tornar inteiramente disponível? Considerando as recentes evoluções das duas áreas agrícolas mais desenvolvidas, a da Comunidade Européia e a norte-americana, e as políticas empregadas nos dois casos, é evidente que o modelo produtivo e de política do Setor Primário imposto, exportado e seguido durante várias décadas parece ter alcançado seus próprios limites estruturais.

Por outra parte, a consciência da necessidade de uma mudança significativa cresce rapidamente. Embora muitos autores não coloquem em dúvida a importância daquele modelo de políticas para garantir intensos ritmos de crescimento quantitativo, a escassa capacidade do mesmo para obter níveis aceitáveis de equidade e de eficiência é amplamente reconhecida. Por exemplo, duvidando da eficácia das despesas da Política Agrícola Comum (PAC), foi estimado que o custo suportado para garantir a geração de US\$ 1 na renda dos agricultores tem variado entre US\$ 1,4 e US\$ 1,7 (BENEDICTIS, FILIPPIS, SALVATTI, 1981). Em relação aos resultados em termos de equidade, existe uma literatura muito extensa que põe em evidência como aquele modelo de manutenção dos preços favoreceu em geral o crescimento das desigualdades regionais e como operou a favor das explorações mais eficientes e de maiores dimensões econômicas (BONANNO, 1990; MOLNAR, 1986; GOODMAN, REDCLIFF, 1989; TWEETEN, 1989; MURDOCK, LEISTRITZ, 1988; FANFANI, 1991; ZELLER, 1971; TARDITI, CROCI-ANGELINI, 1985; MARSCH, SWANNEY, DE FILIPPIS, 1980).

Além disso, é evidente que o aumento extraordinário da capacidade de produção em termos quantitativos e o crescimento da integração internacional têm conduzido ao fracasso do controle dos mercados. A demanda quantitativa de produtos alimentares depende cada vez em menor medida do crescimento da renda e da população, os estoques de produção aumentam, e se torna cada vez mais determinante a demanda externa, sobre a qual, por outra parte, pesam as crescentes capacidades produtivas dos outros sistemas agrícolas. Uma parte do Terceiro Mundo demonstra ter condições de poder enfrentar com maior segurança as exigências alimentares internas e tem reduzido sua demanda do Exterior. Para a outra parte do planeta, talvez majoritária, agravam-se as condições de "não acesso" às disponibilidades alimentares nacionais e internacionais. Finalmente, os países competitivos em produtos básicos, que possuem grande disponibilidade de recursos naturais e grandes margens de produtividade ainda por utilizar, demonstram uma continuada tendência para o aumento do próprio potencial produtivo. Logo, diante dessa situação, o futuro desenvolvimento da pro-

dução das maiores potências do sistema agroalimentar mundial acabaria criando somente problemas insolúveis para o desenvolvimento da cooperação internacional (GUERRIERI, PADOAN, 1991).

Acrescente-se a isso o fato de que o modelo de desenvolvimento agrícola — para o qual a política de intervenção do mercado tem sido funcional — tem sido excessivamente intensivo e consumidor de recursos (não apenas financeiros). Recursos como a terra, a água e a energia oriunda de matérias-primas não renováveis já não estão disponíveis em quantidades ilimitadas, e seus preços tendem progressivamente a aumentar, alterando relações consolidadas de conveniência. A dependência quase total do processo de produção em relação aos insumos materiais e aos serviços adquiridos no mercado faz com que seja cada vez mais problemático, vulnerável e custoso o controle do próprio processo. A erosão dos solos, a contaminação das águas, a diminuição das camadas aquíferas e a piora do *habitat* natural têm sido efeitos dramáticos do desenvolvimento da produção intensiva. Em poucas palavras, foi atingido e superado amplamente o limiar do "desenvolvimento sustentável" (FAO, 1990; HAWKINS, BUTTEL, 1991, BYÉ, FREY, 1991).

Todos esses fenômenos mostram, como já foi sublinhado, que se chegou ao limite de funcionamento dos mecanismos de políticas propostas para o desenvolvimento do Setor Primário nas décadas passadas. Mas aqueles limites também foram atingidos porque a agricultura talvez tenha sofrido uma mudança radical, perdendo muitas de suas funções tradicionais, ao mesmo tempo em que ganhava outras não menos importantes.

Efetivamente, de modo geral, é necessário considerar que a situação atual não é comparável nem com a das décadas precedentes nem com aquela de décadas mais longínquas em termos de participação direta do setor na formação da riqueza nacional. Se assim fosse, passar-se-ia por alto a intensificação do processo de especialização e de divisão do trabalho que acompanhou, como um dos dados mais característicos, o desenvolvimento agrário principalmente nos últimos 25 anos. A redução da participação "direta" do setor na formação da renda que ocorreu durante esse processo foi em grande parte substituída pelos efeitos indiretos e multiplicadores gerados pelo papel desempenhado pelo Setor Primário como provedor de matéria-prima no conjunto do sistema alimentar nacional. Atualmente, esses efeitos se difundem segundo um sistema de *filiera* (MALASSIS, 1979; DE MURO, 1992), que torna funcionais e ligadas à produção alimentar as camadas cada vez mais importantes da atividade produtiva e dos serviços, antes claramente alheias a ela. Portanto, a baixa contribuição à formação do Produto por parte da agricultura, ou sua incidência no emprego, não são os únicos indicadores que é preciso considerar para avaliar o peso do setor. Este último depende, na realidade, da maneira como o mesmo se insere no funcionamento dos complexos sistemas econômicos contemporâneos, assimilando-se, em termos tanto de processos de produção como de organização do trabalho e de agentes sociais, ao resto da economia e da sociedade. A função alimentar nos sistemas industrialmente avançados já não é garantida exclusivamente pelo Setor Primário, senão que para ela contribuem outros segmen-

tos do aparelho produtivo de forma majoritária, e não apenas em termos quantitativos. Nesse sentido, talvez possa se afirmar que foi atingida uma fase do desenvolvimento econômico na qual não apenas se acentuam os efeitos da Lei de Engel, senão que, de certa forma, se está indo além dela. De fato, no interior da quota decrescente de renda gasta em consumo alimentar, a parte que provoca um incremento quantitativo da produção agrícola deve ser considerada quase nula ou tendente a zero. Ao contrário, os novos horizontes que se abrem na agricultura em relação às funções alimentares (sem contar outros que estão sendo criados para produtos cuja finalidade não é esse destino) dependem particularmente de quanto e como chegue a participar, junto com a indústria de transformação, na satisfação das novas exigências qualitativas do consumo.

Uma participação tão diferente no processo de acumulação geral não pode deixar de comportar mudanças consideráveis nos instrumentos da política de intervenção. Todavia precisam-se importantes transformações desses instrumentos, porque a dimensão do meio ambiente volta a ser definitivamente endógena ao processo produtivo agrícola, dado o papel que hoje desempenha na função geral de bem-estar da coletividade, mas também para não correr o risco de ser questionada a adequação do nível do próprio processo produtivo primário para as futuras gerações.

Assim mesmo, a mudança diz respeito obviamente às forças sociais representativas dos interesses agrícolas que têm ostentado um importantíssimo papel na afirmação do modelo de desenvolvimento e nas políticas agrícolas realizadas até agora. Diante das mudanças estruturais e da diferente influência do setor na economia e na sociedade — os agricultores foram definidos recentemente como "uma nova minoria" (FITE, 1985) —, em todos os lugares tem se apresentado uma crise de representatividade dessas organizações e uma tensão em suas relações com o Estado, relações que, em outras épocas, foram para esses interlocutores mais importantes que o próprio mercado. Por outra parte, as tensões nesse aspecto são decorrentes da dificuldade de superar estruturas e comportamentos consolidados, cuja legitimação esteve associada durante longo tempo à defesa da renda garantida pela persistência de condições favoráveis para o crescimento quantitativo das produções.

É difícil prever que regras surgirão dessa fase de mudança.

Deve-se constatar que está se tentando seriamente imprimir a essas regras uma direção diferente daquela do passado. Prova disso são as intermináveis negociações do GATT, as sucessivas e duras mudanças experimentadas pela política agrícola comum, as tendências que se manifestam nos Estados Unidos: tanto umas como outras estão sendo conduzidas no sentido de orientar cada vez mais a agricultura para o mercado (DE FILIPPIS, SALVATICI, 1991; ALLEN, 1990; SALVATICI, 1990).

Mas os interesses em jogo são bastante importantes, e as dificuldades a serem superadas ainda muitas. Particularmente, porque certas diretrizes podem favorecer sobretudo a alguns em prejuízo de outros e criar novas disparidades e motivos de conflito. A alternativa protecionismo *versus* liberalismo é, de fato, muito simplista e reducionista. Soterrados na atual integração entre economias e entre setores econômicos

e na estrutura geral dos intercâmbios comerciais, existem aspectos a considerar muito amplos e articulados. Dentre eles, basta pensar nos vários componentes da política econômica geral (taxa de câmbio, políticas de emprego, despesa pública, inflação); nos elementos que determinam o ordenamento do território nos diversos países (distribuição das atividades de produção e da população, incidência de áreas subdesenvolvidas, proteção do meio ambiente); nas políticas setoriais (rendas agrícolas, salários industriais, defesa da base produtiva, qualidade das produções); e nas políticas sociais de tipo diverso.

Assim, pois, as opções estão longe de ser unívocas, mas estão condicionadas por vínculos específicos de compatibilidade e ordem de prioridades. O levantamento das barreiras protecionistas e das medidas de intervenção — que é previsível —, por si só, não é suficiente, se não for acompanhado por estratégias tendentes a alcançar uma ordem internacional mais cooperativa e por políticas de desenvolvimento do setor agrícola de natureza presumivelmente muito diferente daquela do passado (FABIANI, 1990).

É um caminho longo e difícil, ainda não determinado, enquanto somente começa a ser visível o fim do percurso iniciado muitas décadas atrás.

3 - As analogias "de longo prazo" na evolução da agricultura italiana

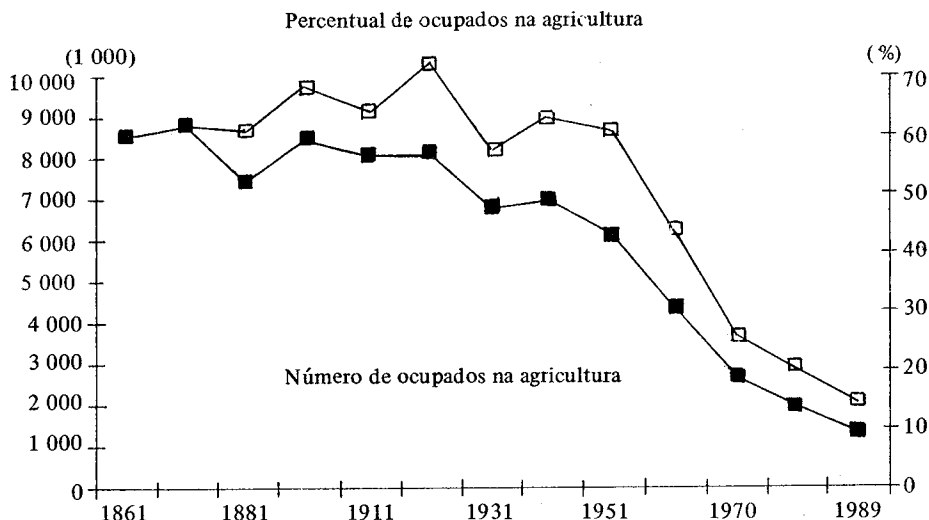
Numa análise necessariamente sintética e geral — sem levar em conta as profundas diferenças internas —, pode-se constatar que todas as condições precedentes, no seu significado de fundo e tendencial, ajudam a compreender melhor a evolução da agricultura italiana, apesar de nela se encontrarem presentes significativas particularidades.

As analogias e as especificidades são investigadas analisando as linhas que norteiam o emprego e a renda — que refletem a mudança de situação no sistema econômico-social — e a cadência temporal, a sucessão e as principais características das fases que constituem o ciclo evolutivo contemporâneo da agricultura italiana.

3.1 - As tendências de fundo

Observando-se os períodos precedentes (Gráfico 1), nota-se que a tendência de aumento do número de ocupados (enquanto se percebe uma ligeira flexão na sua incidência percentual) na agricultura italiana se mantém desde o início da união até imediatamente depois do Primeiro Pós-Guerra (em 1921, foi superada a marca dos 10 milhões de trabalhadores, partindo, 60 anos antes, de 8,5 milhões). Isto é, o *turning point* situou-se, como já foi indicado nas páginas iniciais, num espaço de tempo próximo àquele das maiores agriculturas industrializadas.

GRÁFICO 1

OCUPAÇÃO AGRÍCOLA, EM VALORES ABSOLUTO E PERCENTUAL,
NA ITÁLIA — 1861-1989

As primeiras mudanças ocupacionais iniciaram-se com os significativos processos de transformação e reestruturação da base produtiva da economia a favor dos setores industrializados que surgiram com o advento da política econômica do fascismo. Mas essa transformação, como já mencionado, não foi além dos limites impostos pela ideologia do regime, das condicionantes externas do protecionismo nascente e do processo de reorganização dos equilíbrios internacionais. Por isso, depois de uma forte queda numérica no transcurso dos anos 20, houve um estancamento e, inclusive, uma pequena recuperação nos anos seguintes até o segundo conflito mundial e 1951. Este, visivelmente, foi o ano em que se iniciou a transformação radical da economia italiana, e a rápida queda do emprego rural subsequente é um dos seus indicadores mais significativos. A partir daquela data, o processo de encolhimento foi contínuo e radical e levou o nível absoluto da força de trabalho agrícola a menos de um quarto do inicial (os atuais dois milhões aproximadamente). Para além de suas dimensões quantitativas, esse também é um fenômeno que se inscreve plenamente, e sem grandes defasagens temporais, nas tendências que afetaram o conjunto das agriculturas industrializadas.

Contudo, na evolução do emprego setorial, alguns dados particularmente interessantes caracterizam a situação italiana. Em primeiro lugar, no decorrer de quase um século (1861 até 1951), não houve uma mudança substancial do número de

trabalhadores agrícolas, que, durante esse período, oscilou entre 8,5 milhões e 10 milhões, sendo idêntico tanto no início como no fim do período. Assim, pois, durante quase um século, a agricultura continuou sendo o setor que absorveu a maior parte da mão-de-obra total, enquanto o resto da economia não conseguiu ativar uma dinâmica capaz de reduzir significativamente esse número.

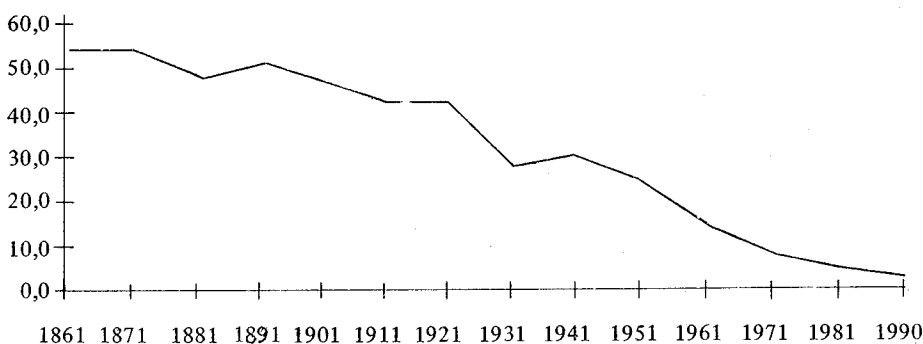
Depois de ter permanecido imóvel durante um período tão prolongado, é impressionante o ritmo de mudança que se impôs a partir de 1951, principalmente quando se procede a uma simples comparação internacional.

De fato, a

"(...) Itália chegou à taxa de população ativa na agricultura de 1980 (14,2%), partindo em 1950 de uma taxa de 41%. Pois bem, os mesmos valores percentuais, mais ou menos, os encontramos na França, em 1900 (43%) e em 1970 (14,2%). Isto é, a agricultura francesa para o mesmo tipo de transformação da força de trabalho agrícola levou setenta anos, diante dos trinta da italiana" (FABIANI, 1983).

Observa-se, assim, claramente a intensidade que caracterizou esse processo de mudança, porém nesses casos não conta apenas o dado relativo, mas também o absoluto. Nesse sentido, é preciso levar em conta que, na França e na Alemanha Ocidental (duas agriculturas com as quais é possível fazer comparações diretas), entre 1951 e os últimos anos, foram "deslocados" do setor agrícola de três e meio a quatro milhões de postos de trabalho; no mesmo período, a agricultura, a economia e a sociedade italianas tiveram que suportar um deslocamento de mais de seis milhões de postos. Uma diferença que indica o enorme estímulo ao qual foram submetidos, num breve lapso de tempo, o setor agrícola e toda a economia nacional e que não teve paralelo no mundo industrializado. Já fizemos referência à França e à Alemanha, mas deve-se levar em conta que, no Reino Unido, durante mais de um século e meio, a "transferência" afetou a menos de um milhão de postos de trabalho. Somente nos Estados Unidos, o fenômeno teve, durante o mesmo período, uma magnitude quase idêntica à do italiano, quando se passou dos mais de oito e meio milhões de postos de 1951 para os menos de três milhões atuais. Mas, nesse caso, evidentemente, é necessário considerar as muito diversas dimensões econômicas e territoriais da agricultura e da economia norte-americanas.

Também sob o ângulo da participação na formação da renda nacional, o "declínio relativo" da agricultura italiana acompanhou de perto a evolução geral dos países industrializados. No Gráfico 2, mostra-se que o ponto de mudança decisivo ocorreu, também neste caso, por volta dos anos 20, seguido de uma breve parada, que tem uma correspondência aproximada com o estancamento dos 20 anos de fascismo e, mais tarde, com os efeitos do segundo conflito mundial. Depois deste último, respondendo às primeiras mudanças significativas no ajustamento do conjunto da economia, retomou-se a queda, que, aos poucos, foi se acelerando até situar a contribuição setorial abaixo dos 5% atuais, alinhando-a com as condições existentes nos países mais industrializados.

GRÁFICO 2**PERCENTUAL DO VALOR AGREGADO PELA AGRICULTURA
EM RELAÇÃO AO PIB NA ITÁLIA — 1861-1990****3.2 - As fases do "ciclo" na agricultura italiana**

A respeito da possibilidade de identificar, no transcurso do desenvolvimento da agricultura italiana, fases semelhantes àquelas que caracterizam a evolução contemporânea da parte avançada do sistema agroalimentar mundial, podem se propor as considerações seguintes.

Em primeiro lugar, a agricultura italiana foi talvez a primeira, a nível internacional — depois da soviética —, a experimentar uma extensa e meticulosa intervenção direta do Estado, iniciada em meados dos anos 20 (PAVLOWSKII, 1946).

Durante o período fascista, a política agrícola levada a cabo introduziu elementos totalmente novos no modo de funcionar da agricultura nacional e na sua conexão com o resto da economia. De fato, a atividade do Setor Primário formou parte de uma política econômica mais geral, que teve por objeto um profundo processo de reestruturação do sistema econômico (PRETI, 1973), enquanto preparou o próprio setor para o período de crescente impermeabilidade comercial entre os componentes do contexto internacional. Protecionismo acentuado (autarquia), melhoria rural dirigida, intervenções de "bonificação" e completa reorganização do aparelho administrativo do setor foram os elementos característicos dessa política. Desse modo, tentou-se (com a política tritícola) uma redução da pressão das importações de grãos sobre a balança comercial, para proporcionar maior espaço para as importações de bens de capital necessários para a reestruturação industrial. Buscou-se, via "bonificação" ou melhoria rural, ativar um

fluxo de demanda interna e manter a precária situação do emprego com uma política de obras públicas. Instaurou-se, através da reorganização do aparelho administrativo, uma minuciosa forma de controle central da agricultura.

Em relação à difusão a nível internacional das primeiras formas consistentes de intervenção pública que estabeleciam as bases para uma modernização do setor e uma reestruturação das explorações, no caso da agricultura italiana a presença pública teve, no conjunto, um impacto diferente. Como em outros lugares, respondeu à necessidade de integrar mais estreitamente o setor com o sistema produtivo industrial e financeiro nacional (GUARNERI, 1953). Mas, na Itália, a gestão direta de uma série de novas funções por parte do Estado (melhoria rural, intervenções do mercado, etc.) realizou-se desenvolvendo a burocracia em prejuízo das atividades de tipo técnico e de crescimento dos serviços qualificados em apoio aos produtores (DESIDERI, 1981). Dessa forma, consolidaram-se não uma direção efetiva do setor, senão uma tendência a formas de assistência genérica e uma atitude mediadora entre os interesses estabelecidos, que permaneceria no futuro como um dos traços característicos da administração do setor nacional.

Em segundo lugar, o processo de modernização da agricultura italiana inicia os anos 50 e prolonga-se durante toda a década de 60, respondendo a estímulos procedentes da ordem internacional que se estabeleceu a partir da Segunda Guerra Mundial. Portanto, em termos gerais, essa modernização ocorreu em total sintonia com as tendências existentes nas demais agriculturas dos países industrializados. O atraso relativo com que se deu a arrancada do processo na Itália e o seu desenvolvimento mais lento na fase inicial foram uma consequência da necessidade de primeiro eliminar os obstáculos inerentes ao regime de propriedade da terra que caracterizava, historicamente, essa agricultura. Somente depois, uma reforma agrária parcial iniciou a superação das atrasadas relações de produção existentes e delineou as características dos novos sujeitos sociais e econômicos (uma classe minifundista e familiar predominante e um sólido grupo empreendedor do tipo capitalista), começando um significativo processo de modernização. Esse processo levou, basicamente, a dois resultados. Por um lado, um forte crescimento da produtividade do trabalho resultante de uma mudança radical na relação capital—trabalho, ocasionada por um êxodo rural muito intenso e por uma contínua e crescente mecanização. Por outro, um extraordinário crescimento da produtividade da terra, devido ao aumento da superfície agrícola irrigada e a um uso particularmente intensivo de insumos químicos de origem industrial. Tudo isso fez com que, nesse período, ocorresse um crescimento da produção a taxas médias jamais alcançadas posteriormente (FABIANI, 1986).

Contudo trata-se de um processo de modernização particularmente influenciado por dois fatores.

O primeiro condicionamento esteve determinado pelo tipo de "rota tecnológica" adotada. A mesma baseou-se na importação das técnicas acumuladas no mercado internacional (principalmente no norte-americano), fortemente poupadoras de mão-de-obra e completamente funcionais para o caminho empreendido pelas indústrias privada e pública nacionais. A preferência outorgada por meio de incentivos públicos — com

efeitos, portanto, sobre as relações de mercado — à introdução de técnicas mecânicas e químicas deslocou completamente o papel que as inovações biológicas, agrônômicas, zootécnicas e organizativas poderiam ter jogado na agricultura italiana, e das quais a mesma sempre careceu.

Um segundo fator de condicionamento estava diretamente vinculado às características da intervenção pública, que, como já foi mencionado, fez prevalecer seu papel de tutela em relação ao desenvolvimento do setor. Não se cuidou, portanto, da constituição de um aparelho de apoio ao processo de produção adequado para um progresso equilibrado do setor, mais acorde com suas características sociais e produtivas, com a estrutura dos estabelecimentos e com a disponibilidade do recurso terra. O extraordinário incremento da produtividade dos recursos determinado pelas técnicas importadas funcionou como cobertura das carências de um setor público que pôde, dessa forma, esquecer setores-chave da agricultura nacional e evitar intervenções para seu desenvolvimento. Por exemplo, foi subestimada a importância dos setores hortifrúticola e zootécnico, muito necessitados de melhorias genéticas, e não se favoreceu a implantação de uma rede de assistência técnica e de difusão das tecnologias, confiadas às indústrias produtoras de meios técnicos (DE BENEDICTIS, CONSENTINO, 1979).

Esses fatores marcariam negativamente todo o futuro da agricultura nacional, colocando-a numa posição de clara subordinação, sobretudo diante do controle exercido pelas multinacionais sobre as novas diretrizes do progresso tecnológico.

Foram justamente os limites do processo de modernização levado a cabo os que continuaram alimentando a persistência de ideologias ruralistas e justificando posteriormente várias formas de proteção global do setor, que se traduziram, em síntese, na tutela de interesses concretos. Por outra parte, o fato de que, nesse período (que engloba os anos do "milagre econômico"), a componente urbano-industrial da sociedade obteve, claramente, a supremacia na gestão do processo de acumulação global não implicou a integração plena do Setor Primário num processo de desenvolvimento orgânico e equilibrado. A agricultura, no seu conjunto, passou para o segundo plano; as parcelas mais dinâmicas, contudo, mantiveram-se verdadeiramente "sustentáveis". Ao contrário, as regiões e os estratos da sociedade rural que não estavam em condições de serem absolvidos pelo mecanismo do desenvolvimento geral foram considerados como símbolo do atraso a eliminar, conforme uma concepção encaminhada a explorar apenas algumas partes do território e do tecido econômico e social, com a finalidade de conseguir um crescimento quantitativo mais acelerado. Não foi por acaso que os significativos desequilíbrios regionais e empresariais resultaram nos elementos que, mais do que quaisquer outros, caracterizaram e diferenciaram, nesses anos, a agricultura italiana dentre as seis da Comunidade Européia.

Assim, a fase de modernização da agricultura italiana foi muito menos incisiva que em outros países, porque deixou muito incompleta a aproximação do processo de acumulação do Setor Primário ao do setor industrial. Contudo, situando esse período e os processos que nele tiveram lugar dentro da evolução histórica da agricultura italiana, deve-se reconhecer que esse foi o período que deixou a marca mais profunda de transformação, embora com notáveis desequilíbrios, distorções e pesados custos

econômicos e sociais. Nesses anos, ocorreram: uma transformação do regime de propriedade e posse da terra; a definição dos caracteres estruturais do setor; a superação do estado de isolamento a nível internacional e da falta de conexão com os setores que estavam protagonizando o desenvolvimento econômico nacional; a eliminação de uma ampla parcela do excedente da força de trabalho; o desenvolvimento de uma maior capacidade de adaptação do setor às mudanças do mercado. Tudo isso, em definitivo, não era mais do que a versão nacional das tendências que predominaram em escala internacional.

Em terceiro lugar, se, como já foi mencionado, os anos 70 foram o período onde se consolidou definitivamente a realidade agrícola comunitária, e a agricultura italiana vivenciou plenamente esse processo, embora não na condição de líder. Essa agricultura contribuiu para o fortalecimento produtivo da Comunidade Européia, ao mesmo tempo em que, se revezando com a França, ocupou continuamente uma das duas primeiras posições em termos de valor agregado setorial comunitário. Participou intensamente do incremento dos intercâmbios intracomunitários, substituindo, em grande parte, as importações próprias oriundas de terceiros países por importações originárias de outras agriculturas comunitárias. Aumentou gradativamente a tutela do setor, colocando sob o amparo comunitário uma boa parte de seus produtos típicos mediterrâneos. Com uma participação semelhante à da França e à da Alemanha, recebeu entre 20% e 25% das alocações totais comunitárias destinadas a intervenções de mercado e ações estruturais da Comunidade Européia, contribuindo, portanto, para o fortíssimo incremento que sofreu a despesa a nível europeu para a sustentação do setor.

A nível interno, assistiu-se a significativos processos de ajuste na já encaminhada modernização do setor. Na onda do processo geral de internacionalização do setor que afetou o sistema agroalimentar, já não pareciam existir barreiras insalváveis para o progresso tecnológico, porque o mesmo assumiu formas muito mais adaptáveis às diferentes situações. As indústrias nacionais e multinacionais, frequentemente estreitamente ligadas entre si, produtoras de insumos intermediários e de bens de capital, interessaram-se em ampliar o próprio mercado, alcançando as regiões menos idôneas e as empresas de menores dimensões. Ademais, já não funcionava de forma restritiva a excessiva presença da força de trabalho. O mercado apontava para a homogeneidade das produções e dos meios técnicos e proporcionava referências de preços cada vez menos diferenciadas.

Começaram a se desenvolver, nas áreas mais avançadas, as primeiras formas organizativas que ofereciam serviços especializados para a execução de operações de culturas específicas, fazendo-se desnecessária a realização das mesmas por parte das unidades agrícolas (VELLANTE, 1981; FANFANI, 1990). Pouco a pouco, nas mesmas áreas anteriormente consideradas marginais, foram se criando condições muito mais favoráveis para o progresso técnico, principalmente onde os processos de ruptura com a situação precedente (em particular, a redução da excessiva pressão demográfica) não tinham criado uma desmedida degradação ambiental e social (FABIANI, FAVIA, 1990).

Contudo, embora participando das transformações gerais, ao contrário de outros setores, a agricultura não conseguiu adquirir uma situação mais forte e autônoma no mercado internacional; e, assim, enquanto nessa época se consolidou sua dependência estrutural das importações, mostrou também uma incapacidade estrutural para ganhar

posições nas exportações (Rapp. Bilanc. Agric.-Alim. Pol. Agr., 1984; MEDICI, FABIANI, 1987). Em síntese, embora seja totalmente evidente a conexão da agricultura italiana com as principais mudanças do sistema agroalimentar internacional desse período, cabe sublinhar que a participação nas mesmas se realizou, principalmente, em termos reflexivos mais do que em termos ativos, isto é, experimentando os efeitos daquelas mudanças. Porém, é significativo o fato de que, nessa mesma época, o desenvolvimento setorial nacional utilizou plenamente o filtro das medidas introduzidas pelo aparelho de intervenção comunitária: aparelho este cujo progressivo crescimento constituiu um dos elementos característicos da década a nível internacional.

Em quarto lugar, as dificuldades gerais que, nos anos 80, afetaram o desenvolvimento do sistema agroalimentar internacional em vários aspectos refletiram-se na agricultura italiana.

Por exemplo, a mesma ressentiu-se dos efeitos da evolução das variáveis macroeconômicas. O nível da inflação, o peso da dívida pública, as altas taxas de juros e a necessidade de conter o desemprego fizeram sentir, na década de 80, a sua influência no processo de produção setorial e em relação ao intercâmbio preços percebidos/preços pagos. De fato, o primeiro atuou a ritmos lentos, e o segundo manteve uma tendência declinante, principalmente porque a duradoura conjuntura internacional e as novas orientações comunitárias já não permitiram contar com um comportamento sustentado dos preços dos produtos agrícolas.

É verdade que a taxa de auto-suficiência alimentar nacional permaneceu em grande parte deficitária, mas esse fato deve ser analisado considerando que os vínculos de participação numa economia comunitária — cujos efeitos gerais positivos são indiscutíveis — comprometeram a agricultura italiana em relação às políticas de controle da produção, tanto em setores excedentários (os mediterrâneos) como nos setores tradicionalmente deficitários (os produtos da pecuária). Sem contar, ainda, com as repercussões das crescentes tensões no mercado internacional, onde os produtos italianos de exportação encontram freqüentemente diversos obstáculos comerciais implementados, principalmente, por parte dos Estados Unidos.

Por outro lado, tudo isso repercutiu num setor no qual tendiam a prevalecer problemáticas diferentes daquelas predominantes nas décadas anteriores. Mais do que se tratar da ampliação do progresso tecnológico, tratava-se de se organizar para adquirir e gerenciar os níveis mais avançados desse progresso, e isso sempre ocorreu em menor grau nas explorações pequenas. A relação com o mercado sempre esteve "filtrada" através de estruturas organizadas de caráter privado e institucional, que impuseram normas estritas e homogêneas. O progressivo processo avançado de integração intersectorial transferiu o controle dos momentos-chave de todas as fases do processo produtivo para o raio de ação da indústria e da distribuição, que, freqüentemente, tem caráter multinacional. Finalmente, o setor agrícola tem tido uma parcela destacada de responsabilidade na crescente e insustentável degradação ambiental.

Desse modo, nos anos 80, observou-se também na agricultura italiana o predomínio de forças que a deslocam para uma configuração setorial no interior da qual se impõem comportamentos semelhantes aos predominantes nos outros setores, em termos de gestão do processo produtivo, de organização do trabalho e de gerenciamento das complexas interações com o mercado e com o ambiente. Essa maior complexidade não favorece a

manutenção das atuais políticas setoriais, senão que exige uma profunda transformação das mesmas. O processo produtivo agrícola já não encontra sua legitimação na quantidade de bens que oferece no mercado para satisfazer as exigências alimentares. Existem novos problemas inerentes à qualidade das produções e à compatibilidade do processo produtivo com a manutenção e a renovação dos recursos naturais. Existe também uma dimensão espacial, em cujo interior é necessário recuperar as funções econômicas, sociais e ambientais dos diferentes sistemas produtivos (FABIANI, 1991). Um dos maiores problemas que deverão ser enfrentados no futuro é o da formação de agentes sociais adequados ao caráter radicalmente diferente que vai assumir o processo de acumulação na agricultura, condicionado pelos vínculos ambientais, por uma completa inserção no contexto internacional e por uma crescente interação com as diferentes formas que assume o ordenamento produtivo do território.

Bibliografia

- AGRICULTURAL OUTLOOK (1992). Washington: Economic Research Service, jul.
- AGRICULTURAL STATISTICS (1989). National Agricultural Statistics Service.
- ALBRECHT, Don E., MURDOCK, Steve H. (1988). The structural characteristics of US Agriculture: historical patterns and precursors of producers adaptations to the crisis. In: MURDOCK, S.H., LEISTRITZ, F. L. **The farm financial crisis: socioeconomic dimensions and implications for producers and rural areas**. Boulder, Colo: Westview.
- ALLEN, K. (1990). **Agricultural policies in a new decade**. Washington: Resources for the Future.
- BADGER, A. J.(1989). **The new deal: the depression years, 1933-40**. New York: Noonday.
- BASILE, E. (1990). Le radici del protezionismo agricolo: un ipotesi strutturale. FABIANI, G., a cura di. **Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati: nuovi assetti internazionali in agricoltura**.
- BASILE, E.(1987). Economia e politica nel protezionismo agricolo contemporaneo. **La Questione Agraria**, n.28.
- BICANIC, R. (1972). Turning points in economic development. **The hague**. p.155-188.
- BONANNO, A., ed (1990). **Agrarian policies and agricultural systems**. Boulder, Colo: Westview.
- BREYMER, H.F.(1983). Conceptualization and climate for new deal farm laws of the 1930's. **American Journal of Agricultural Economics**, v.65, n.5. (New deal farm legislation after fifty years and lessons for the future).

- BUTTEL, F. H. (1988). Crisi e ristrutturazione dell'agricoltura degli Stati Uniti: dimensioni nazionali e internazionali. **La Questione Agraria**, n.30.
- BYE, P., FREY, J. P. (1991). Siamo alla vigilia di un cambiamento radicale delle tecniche agricole? **La Questione Agraria**, n.41.
- COMMISSIONE CEE (1985). Prospective per la politica agraria comune. **Com.**, Bruxelles, n.85, 333.
- COMMISSIONE CEE (1988). In futuro del mondo rurale. **Com.**, Bruxelles, n.88, 501.
- DAVIS, C. D. (1940). The development of agricultural policy since the end of the world war. **Yearbook 1940**, Washington: US Dept of Agriculture.
- DAVIS, J. H., GOLDBERG, R. A. (1957). **A concept of agribusiness**. Boston, Mass.: Harvard University.
- DE BENEDICTIS, CONSENTINO (1979). **Economia dell'azienda agraria**. Il Mulino.
- DE BENEDICTIS, DE FILIPPIS, F., SALVATICI, L. (1990). Social and economic consequences of the EC agricultural policy. In: BONANNO, A., ed **Agrarian policies and agricultural systems**. Boulder, Colo: Westview.
- DE FILIPPIS, F., SALVATICI, L. (1991). La proposta Mac Sharry: una occasione per discutere. **La Questione Agraria**, n.42.
- DE MURO, P. (1992). Sul concetto di filiera. **La Questione Agraria**, n.46.
- DESIDERI, C. (1981). **L'amministrazione dell'agricoltura (1910-80)**. Roma: Officine Edizioni.
- DOVRING, F. (1959). The share of agriculture in a growing population. **Monthly Bulletin of Agriculture Economics and Statistics**, v.8.
- DOVRING, F. (1965). Land and labour in Europe in the twentieth century. **The Hague**.
- ESTADOS UNIDOS. Bureau of the Census (1973). **The statistical history of the United States: from colonial times to the present**. New York: Basic Books.
- ESTADOS UNIDOS. Department of Commerce (1960). **Historical statistics of U.S.: from colonial times to 1957**. Washington, D.C.
- FABIANI, G. (1986). **L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi**. Il Mulino.
- FABIANI, G. (1983). Continuità e trasformazioni nello sviluppo dell'agricoltura italiana negli ultimi 80 anni. **La Questione Agraria**, n.10.
- FABIANI, G., a cura di (1990). **Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercanti: nuovi assetti internazionali in agricoltura**.
- FABIANI, G., a cura di (1991). **Lecture territoriali dello sviluppo agricolo**. Milano: F. Angeli.

- FABIANI, G., FAVIA, F. (1990). Vitalismo produttivo e precarietà strutturale nell'agricoltura campana contemporanea. In: VILLANI, P., MACRY, P., a cura di. **Storia d'Italia: le regioni; la Campania** Torino: Einaudi.
- FANFANI, R. (1990). Lo sviluppo della politica agricola comunitaria. **La Nuova Italia Scientifica**.
- FAO (1986). **Country tables**. Roma.
- FAO (1990). La FAO per una agricoltura sostenibile. **Cooperazione**, mag.
- FARREL, K. R., FORD RUNGE C. (1983). Institutional innovation and technical change in American Agriculture: the role of the new deal. **American Journal of Agricultural Economics**, v.65, n.5. (New deal farm Legislation after fifty years and lessons for the future).
- FAVIA, F. (1992) L'agricoltura nei sistemi produttivi territoriali. **La Questione Agraria**, n.46.
- FITE, Gilbert C. (1981). **American farmers: the new minority**. Bloomington, Ina.: Indiana University.
- GARDNER, B. L. (1985). **US agriculture policy: the 1985 farm legislation**. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- GOODMAN, D., REDCLIFT, M. (1989). **The international farm crisis**. New York: St. Martin's.
- GORGONI, M. (1987). Verso uno scenario più aperto: tratti essenziali e tendenze rilevanti del sistema agroalimentare mondiale. In: MEDICI, G., FABIANI, G., a cura di. **La bilancia agroalimentare italiana**. Il Mulino.
- GORGONI, M., ZEZZA, A. (1990). **Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare**. Il Mulino.
- GRIGG, D. (1974). **The agricultural systems of the world: an evolutionary approach**. Cambridge.
- GRIGG, D. (1974a). The growth and distribution of the world's arable land 1870-1970. **Geography**, n.59.
- GRIGG, D. (1983). **The dynamics of agricultural change: the historical experience**. New York: St. Martin's.
- GRIGG, D. (1989). **English agriculture: an historical perspective**. Oxford: Basil Blackwell.
- GUARNERI, F. (1953). **Battaglie economiche tra le due grandi guerre**. Garzanti.
- GUERRIERI, P., PADOAN, P. (1991). Politiche commerciali e scambi agricoli: nuovi approcci teorici. In: FABIANI, G., a cura di. **Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati: nuovi assetti internazionali in agricoltura**, 1990.

- HAWKINS, A. P., BUTTEL, F. H. (1991). L'economia politica dello sviluppo sostenibile. **La Question Agraria**.
- JOHNSON, D. Gale (1981). **Food and agriculture policy for the 1980s**. Washington/London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- KIRKENDALL, Richard S. (1987). Up to now: a history of American Agriculture from Jefferson to revolution to crisis. **Agriculture and Human Values**, v.4, n.1, p.4-26, winter.
- KONING, N. (1991). Il sostegno dei prezzi agricoli: la vera storia e il punto di vista liberale. **La Questione Agraria**, n.43.
- LAMARTINE-WARRINER (1943). **Food and farming in post war Europe**. New York: Oxford University.
- MALASSIS, I., (1979). **Economie agroalimentaire**. Paris: Cujas.
- MARSH, J., SWANNEY, F., DE FILIPPIS, F. (1980). **La política agrícola comunitaria**. Bari.
- MEDICI, G., FABIANI, G., a cura di (1987). **La bilancia agroalimentare italiana**. Il Mulino.
- MITCHELL, Brian R. (1975). **European historical statistics 1750-1970**. New York: Columbia University.
- MOLNAR, J. J., ed. (1986). **Agricultural change, consequences for southern farms and rural communities**. Boulder, Colo: Westview.
- MURDOCH, Steve H., LEISTRITZ, F. Larry, ed. (1988). **The farm financial crisis: socioeconomic dimensions and unplikations for producers and rural areas**. Boulder, Colo: Westview.
- O'BRIEN, P., MEYERS, W. H., MORTON, A. S. (1990). A market context for the 1990 farm Bill debate. In: ALLEN, K. **Agricultural policies in a new decade, resources for the future**. Washington.
- OCDE (1987). Ministerial mandate on agricultural trade. **C./Min**, Paris, v.4, n.87.
- PAARLBERG, Don (1983). Effects of new deal farm programs on the agricultural agenda a half century later and prospect for the future. **American Journal of Agricultural Economics**, v.65, n.5. (New deal farm Lesgislation after fifty years and lesson for the future).
- PAVLOWSKIJ, G. (1946). Sviluppo e forme dell'economia regolata in agricoltura dopo il 1930. In: MINISTERO PER LA COSTITUENTE RAPPORTO SULL'AGRICOLTURA. Roma.
- PERKINS, Van L. (1969). **Crisis in agriculture: the agricultural adjustment administration and the new deal, 1933**. Berkeley: Universities California.
- POSITIONING agriculture for the 1990s: a new decade of change (1989). Washington: National Planning Association.

- PRETI, D. (1973). La politica agraria del fascismo: note introduttive. **Studi storici**, n.4.
- PRIEBE, H. (s.d.). The changing role of agriculture, 1920-1970. In: THE FONTANA economic history of Europe. The twentieth century-2.
- RAPPORTO SULLA BILANCIA AGRICOLO-ALIMENTARE E POLITICA AGRARIA (1984). Roma: CNEL.
- RAPPORTO SULLA POLITICA AGRARIA COMUNE NEGLI ANNI OTTANTA (1986). Roma: CNEL.
- RASMUSSEN, W. D. (1983). The new deal farm programs: what they were and why they survived. **American Journal of Agricultural Economics**, v.65, n.5. (New deal farm Legislation after fifty years and lessosn for the future).
- RAUSSER, G. C. (1985). Macroeconomics and US Agricultural policy. In: GARDNER, B. L., ed. **US agricultural policy: the 1985 farm legislation** American. Washington: Enterprise Institute.
- ROSSI-DORIA, M. (1964). L'agricoltura e l'Europa. **La Rivista Trimestrale**, n.11/12.
- SACCOMANDI, v. (1978). **Politica agraria comune e integrazione europea**. Bologna.
- SALOUTOS, T. (1982). **The american farmer and the new deal**. Ames: The Iowa University.
- SALVATICI, L. (1990). Meccanismi di regolazione nelle relazioni commerciali internazionali: il caso del Gatt. In: FABIANI, G., a cura di. **Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati: nuovi assetti internazionali in agricoltura**.
- SCHERTS, L.P. et al. (1979). **Another revolution in US farming?** Washington: USDA.
- SORRENTINO, A. (1990). Politiche macroeconomiche e settore agricolo in Italia. In: GORGONI, M., ZEZZA, A. **Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare**. Il Mulino.
- STATE of American Agriculture 1984. (1984). Washington: National Planning Association and Agriculture Committee.
- SVENNILSON, Ingvar (1954). **Growth and stagnation in the european economy**. Geneve: United Nations/ECC.
- TARDITI, S., CROCI-ANGELINI, E., a cura di (1985). **Riforma della politica agricola comune e Siena, memorandum**. Il Mulino.
- TOLLEY, H. R. (1938). Objectives of national agricultural policy. **Journal of Farm Economics**, v.20, n.2, feb.
- TRACY, M. (1989). **Government and agriculture in western Europe, 1880-1988**. 3.ed. Harvester Wheatsheaf.
- TRACY, M., HODAC, I. (1979). **Prospects for agriculture in the European Community**. Bruges.

- TUBIANA, M. (1989). World trade in agricultural products: from a global regulation to market fragmentation. In: GOODMAN, D., REDCLIFT, M. **The international farm crisis**. New York: St.Martin's.
- TWEETEN, L. (1985). Farm financial stress, structure of agriculture and public policy. In: GARDNER, B. L., ed. **US agriculture policy: the 1985 farm legislation**. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- TWEETEN, L. (1989). **Farm policy analisis**. Boulder, Colo.: Wesview.
- VELLANTE (1981). Innovazioni tecnologiche, forme di produzione emergenti e organizzazione aziendale. **La Questione Agrária**, n.4.
- WILCOX, W. W. (1956). The american farmer in a changing world. In: ESTADOS UNIDOS. Agriculture. **Perspectives and prospects**. New York: Columbia University.
- WILCOX, W.W. (1969). Major price and income consequences from policies over past thirty-five years. In: FOOD GOALS, future structural changes, and agricultural policy: a national basebook. Iowa State University.
- YATES, P. Lamartine (1940). **Food production in western Europe**. New York.
- ZELLER, A. (1971). **L'imbroglia agricola del mercado comune**. Milano: F. Angeli.

Abstract

The purpose of this article is to show that, as part of a unique system, the agricultural policies of all developed countries went through a "cycle" which initiated in the twenties and extended to the present decade, but that several facts seem to indicate that this cycle is coming to an end. Four phases can be distinguished within the cycle. During the first phase there occurred a wide reorganization of the primary sector of the industrialized countries by means of a strong State intervention. During the second phase, and under the leadership of the United States, the primary sector went through a wide process of modernization. Then came a phase of disruption of the hegemonic model, with the gradual loss of the unipolar character of the world's agricultural alimentary system. The last phase, not yet entirely over, shows a tendency to a multipolar configuration of the world's agricultural alimentary system.