

Democratização e questão agrária - Número 53 - 03/2012

Em 1943, antes ainda do final da Segunda Guerra, Alexander Gerschenkron escreveu *Bread and democracy in Germany*, livro que se tornaria um clássico da ciência política. Na obra, o autor passa em revista mais de cinquenta anos da história política e econômica alemã examinando as relações entre o mundo rural e a organização política do país, notadamente o problema da democracia. A tese defendida, apontada já na epígrafe “*Latifundia perdidere germanian*”, era que a incapacidade do processo de modernização de desmanchar as redes de poder político, econômico e social dos grandes proprietários agrários da Prússia – os junkers – impôs limites severos à democratização do país e facilitou mesmo a sua reversão com o esfacelamento da República de Weimar e a ascensão do nazismo. A partir de uma fina análise da política econômica, Gerschenkron mostra como os junkers constituíram sua hegemonia sobre a política para a agricultura e como resistiram aos ímpetus do reformismo agrário. Refratários ao liberalismo econômico, os junkers fizeram da política e da ocupação do estado instrumentos para a defesa de suas posições na economia, sobretudo mantendo intocada a grande propriedade agrária, que permanecia sendo um centro de poder político e não mero ativo econômico disponível em um mercado capitalista de terras.

No Brasil, a tese de Gerschenkron encontrou talvez a sua melhor interpretação nos trabalhos de Elisa Reis, especialmente *The Agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil*, tese de doutorado defendida nos Estados Unidos em 1979. Ali a autora discute os processos de *state building* no Brasil e na Alemanha, comparando o papel político desempenhado pelos cafeicultores paulistas e pelos junkers alemães. Apesar das diferenças, em ambos os casos uma modernização incapaz de alterar a estrutura agrária revela-se um tormento para o avanço da democratização política e estabelece afinidades com o estado autoritário. Já antes dela, Werneck Vianna (1976) havia defendido a leitura da modernização brasileira pela ideia de “*via prussiana*”, na qual a conversão da grande propriedade agrária em empresa capitalista fecha os caminhos para a ascensão do campesinato e fortalece os elos que ligam o antigo mundo rural às novas formas de reprodução política e econômica da modernização capitalista. Em ambos os autores, seguindo a tradição de Gerschenkron, de Barrington Moore, de Lênin e mesmo de Weber, a questão agrária tornava-se objeto do escrutínio de uma sociologia política preocupada com a interpretação da modernização brasileira e com as possibilidades da democracia.

A compreensão do lugar político ocupado pelas elites agrárias em nossa história recente exige um exame apurado das políticas empreendidas no regime militar. No princípio dos anos 1960, a questão agrária habitou com destaque o imaginário social do país, com forte sentido reformista. O movimento camponês dava mostras de organização e capacidade nunca antes vistas, estabelecia ligações significativas com a intelligentsia das cidades e mesmo com homens de estado, a exemplo de Arraes, Brizola e

Jango. O leque de intelectuais ligados ao reformismo agrário ia de gente como Celso Furtado, Caio Prado Jr., Ignácio Rangel a setores da Igreja Católica e lideranças políticas liberais como Milton Campos, ainda que fossem, como é de se imaginar, muito distintos os projetos de reforma de cada um deles. Todos imaginavam de alguma forma que a modernização do país exigia mexer com a estrutura agrária, estender direitos aos trabalhadores rurais, viabilizar pequenas e médias propriedades, especialmente nas áreas de fronteira. Este imaginário fez-se presente nas políticas públicas em governos estaduais, no governo federal sob João Goulart e nas iniciativas reformistas do primeiro governo militar, cuja principal obra neste sentido foi o Estatuto da Terra (1964).

Todavia, não foi esta a imaginação social que prevaleceu no regime militar. O deslocamento de Roberto Campos do ministério da Fazenda e de Milton Campos da Justiça, ambos ligados a uma via liberal de reformismo agrário, e a ascensão de Antônio Delfim Netto em 1967, abriram uma linha de intervenção do estado na questão agrária de sentido diferente. Delfim vinha, a partir de seu grupo de pesquisas na USP, defendendo desde o início da década a viabilidade da conversão das velhas elites agrárias em modernos empresários capitalistas. A grande propriedade estaria apta à modernização, isto é, teria todas as condições de responder positivamente caso recebesse os devidos estímulos estatais e de mercado. O obstáculo para a modernização da agricultura não seria a estrutura agrária, mas a escassez de capital, enfermidade cujo remédio seria a ação estatal. O sentido da política pública se deslocava da reforma, ainda que tímida, para a conversão da grande propriedade ao capitalismo agrário, esta já sem qualquer timidez. Duas políticas foram imediatamente decisivas, a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1967 e as políticas de ocupação da “fronteira” em direção às regiões norte e centro-oeste. No longo prazo se fariam sentir também os efeitos da política científica e tecnológica para o campo deslançada a partir da criação da Embrapa (1973).

O SNCR foi a principal alavanca de capitalização da grande propriedade no regime militar. Desde sua criação até o princípio dos anos 1980 ofereceu recursos abundantes a taxas de juros muito baixas, por vezes negativas, aos grandes proprietários. A política respondia não só ao objetivo de modernizar a agricultura com a adoção dos pacotes de ferramental químico e mecânico, mas possibilitava diretamente a criação de um mercado interno de máquinas e insumos agrícolas, o que indiretamente auxiliava o projeto dos governos militares de avançar na direção de uma terceira fase da industrialização brasileira com a internalização de um setor de produção de bens de capital. Abriam-se os caminhos para a formação de complexos agroindustriais, vinculando duplamente as cadeias produtivas da agricultura à indústria, através da compra e venda de insumos agrícolas e industriais. O processo exigia por sua vez enorme reforço da intermediação financeira, vindo o estado a jogar papel decisivo neste terreno através do SNCR. Estava aberta a via para que a agricultura se integrasse aos circuitos modernos dos grandes grupos econômicos capitalistas e para que os velhos fazendeiros

tivessem neles o seu lugar.

A política de terras dos militares seguiu os mesmos propósitos. Os instrumentos criados no Estatuto da Terra em 1964, vinculados a um imaginário que preconizava uma “solução técnica” mas reformista para os conflitos agrários, eram colocados em operação no sentido de fortalecer a “empresa política” do regime em favor de um capitalismo agrário sem mudança na estrutura agrária. As regiões de “fronteira”, na Amazônia e no Cerrado, que outrora funcionaram como “válvula de escape” para um campesinato retirante das empobrecidas lavouras nordestinas, agora eram também regiões estratégicas para a reprodução do moderno capitalismo agrário. As medidas tomadas pelo regime entre 1969 e 1973 indicam o sentido da nova política para a fronteira, com a desapropriação de terras sem indenização, a federalização de terras em torno das rodovias federais na Amazônia, a criação do INCRA, o incentivo aos projetos de colonização capitaneados por empresas privadas, os projetos de regularização fundiária. O estado assumia as rédeas da política de desenvolvimento das regiões de fronteira, mediando conflitos, coordenando a ação privada, evitando os fluxos espontâneos de pessoas e de capital. O conflito entre a grande empresa capitalista e os camponeses se acirrou no período, e nessas regiões, a ordem privada por vezes predominou em relação à ordem pública, sendo que o emprego da violência privada foi comum tanto para as velhas oligarquias agrárias quanto para as modernas empresas capitalistas.

No conjunto do processo, a hegemonia da grande propriedade é clara, mas é possível perceber que uma pequena parte do campesinato encontrou na fronteira rotas de passagem para sua integração à nova agricultura capitalista. São em geral colonos oriundos da região sul do país, que na esteira dos projetos de colonização, conseguem aproveitar oportunidades abertas com a expansão das redes de infra-estrutura que possibilitavam a ligação das novas regiões aos mercados consumidores centrais. Nem todos os “gaúchos” tiveram entretanto a mesma sorte e muitos voltaram às suas regiões de origem após empreitadas mal sucedidas.

O balanço do regime militar foi consagrado na literatura sob o título de “modernização conservadora” ou “modernização dolorosa”. O amplo leque de interpretações sobre o período converge fundamentalmente em torno das seguintes formulações: a) a base técnica da agricultura se modernizou, possibilitando sua integração ao modelo de industrialização então vigente no país; b) as capacidades estatais foram fortemente ampliadas; c) o campesinato foi, no conjunto, mais vítima que beneficiário deste processo, sofrendo com a repressão política, a expropriação de terras e a migração para as cidades; d) a modernização econômica não afetou a estrutura de distribuição de terras.

A “empresa política” dos militares no mundo rural brasileiro foi decisiva para a constituição do capitalismo agrário. Ela se vinculava diretamente ao projeto

mais amplo de industrialização do país, do qual a formação da agroindústria era um capítulo. Vinculava-se também aos apetites territorialistas e de controle populacional que encontravam na política de segurança nacional forte expressão. A capitalização da grande propriedade e a ocupação da fronteira são os aspectos decisivos, a política de inovação tecnológica seria com o tempo igualmente importante para os desdobramentos deste processo no final do século vinte. A paisagem rural do país mudava, mas as antigas elites agrárias encontrariam aí a sua via de passagem para a direção de modernas empresas capitalistas, em sua maior parte já integradas a um circuito agroindustrial. A modernização da economia agrícola veio pelos caminhos de um capitalismo politicamente orientado, desligado de requisitos democráticos.

Não é de se espantar que no período as capacidades estatais tenham se fortalecido imensamente. Se no passado o mundo rural havia sido de certa maneira infenso à regulação estatal, lócus de resistência à ação racionalizadora e à centralização administrativa, retardatário na regulamentação das relações de trabalho, o cenário pós-regime militar é distinto. O estado e suas agências se fizeram presentes atuando em várias pontas: a intermediação financeira, a regulação das relações de trabalho, a colonização do território, a regularização fundiária, a pesquisa científica aplicada. As agências do estado se tornariam desde então elos decisivos na cadeia de reprodução política, econômica e social tanto das elites agrárias como do vasto e diferenciado campesinato.

Este último tema torna-se mais significativo no período de redemocratização do país. O padrão de condução da agência estatal, autoritário no regime militar, seria submetido a um escrutínio público distinto nos anos 1980, especialmente durante a Constituinte de 1986 – 88 e após a promulgação da nova Carta. Era de se esperar que o reformismo agrário tivesse aí uma nova florada. Ela veio mais pelos braços de uma nova representação das classes subalternas do campo que pela intelligentsia. A imaginação agrária da intelligentsia fragmentou-se desde o final dos anos 1980 em torno dos caminhos do desenvolvimento agrícola.

A modernização da grande propriedade (e a formação dos complexos agroindustriais) desativou a ligação quase automática que havia entre a reforma da estrutura agrária, a modernização e o desenvolvimento do capitalismo no campo. Parte da intelligentsia passou a considerar a política de modernização como um sucesso e a reforma uma ameaça aos níveis de desenvolvimento econômico já atingidos. A grande propriedade seria economicamente superior e os problemas da pobreza deveriam ser mitigados com políticas de assistência social. De outro lado, o reformismo agrário teve que reconstruir as ligações entre a questão agrária e o desenvolvimento, questionando a “superioridade técnica” da grande propriedade, apontando os efeitos danosos desta economia ao meio ambiente e à pobreza rural. Para além da intelligentsia, as representações camponesas organizaram os

deserdados da terra e os puseram em marcha tentando sensibilizar a opinião pública e os governos em torno de políticas de distribuição de terras, de financiamento e apoio técnico.

Boa parte dos novos embates foram travados em torno da disputa por recursos públicos. Desde meados dos anos 1990 a política de crédito rural passou a ser diferenciada, com a inclusão de uma linha especial para a agricultura familiar (Pronaf). É desta época também a destinação mais constante de recursos para assentamentos e apoio técnico à reforma agrária. De outro lado, a política para a agroindústria ganhou reforço a partir da crise das contas externas brasileiras que pressionava o país na direção de uma estratégia exportadora agressiva, que foi em boa medida responsável pela retomada do drive exportador da agricultura brasileira em 1998. Aos poucos eram fundadas as bases de uma “política dual”, que reconhecia a existência de “duas agriculturas” no país e tratava-as de forma diferenciada, inclusive institucionalizando a dualidade na organização dos ministérios do governo federal, onde cada uma das “duas agriculturas” passaria a contar com seu aparato específico.

O reconhecimento da dualidade acirra e não mitiga os conflitos, até porque há uma hierarquia clara na distribuição de recursos públicos, com o privilégio da grande propriedade, agora articulada em torno da insígnia “agronegócio”. O setor viveu uma experiência de crescimento econômico acentuado nos últimos 15 anos, fortemente estimulado pelo aumento dos preços e da demanda externa por commodities agrícolas. A soja tornou-se nesse período o produto símbolo da agricultura “modernizada”. O cultivo se deslocou aceleradamente em direção às regiões de “fronteira”, no Cerrado e na Amazônia, notadamente em Mato Grosso, Goiás e no oeste da Bahia. Grandes extensões de terra, mecanização, pouco emprego de força de trabalho permanente são algumas das características desses empreendimentos. Outras estão ligadas à sua internacionalização, tanto no que diz respeito aos mercados a que se destinam os produtos, quanto ao próprio processo produtivo, com o controle crescente do processamento, da comercialização e do crédito por empresas estrangeiras.

A capacidade de retenção de recursos públicos continuou sendo um elo decisivo nesta nova acumulação das elites agrárias brasileiras e para tanto a influência política tem sido um meio eficaz. A posição dos agrários nas sucessivas coalizões governamentais tem garantido a continuidade de um pacto político que dá suporte aos circuitos de reprodução econômica do assim chamado “agronegócio” ao mesmo tempo em que facilita a manutenção de suas posições políticas nos estados e municípios.

O instrumento privilegiado de ação política no período pós-redemocratização foi a “bancada ruralista” no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados. Pequena (mas barulhenta) na Assembleia Constituinte, a bancada cresceu nas legislaturas seguintes. De acordo com estudo do

INESC (2007) a bancada atingiu 117 deputados na Legislatura de 1995 a 1999, oscilou negativamente nas duas legislaturas seguintes e retomou o padrão anterior (116 deputados) em 2006, tornando-se a maior bancada de interesse particular do Congresso. Contava com representação em 23 dos 27 estados da Federação. Todavia, historicamente sua maior força não vem dos deputados diretamente identificados com ela, mas de sua capacidade de mobilização mais ampla. Os ruralistas ocuparam posições chave em presidências de comissões, nas vice-lideranças de partidos e mesmo nas de governo. Sua expressiva fatia na Câmara significou a capacidade de comprometer votações de interesse específico ou de barganhar em votações de interesse do governo, acumulando vitórias no período recente. A bancada também possibilita a projeção de sua influência no poder executivo, espalhando indicações em ministérios e agências governamentais de seu interesse.

O ponto mais sensível para a “bancada ruralista” nas duas últimas décadas tem sido a sucessiva renegociação das dívidas agrícolas, prioridade política da representação dos grandes proprietários. As dívidas tem sua origem no crédito oferecido pelo SNCR, e vêm sendo renegociadas desde 1994, seguindo uma linha de juros baixos, prazos prolongados e descontos substantivos para os bons pagadores. De acordo com Graziano da Silva (2010), um devedor que houvesse renegociado seus débitos em 1994, passado por todas as renegociações e que tivesse sido um bom pagador, em 2025 teria quitado sua dívida pagando apenas 22% do débito original. Se contássemos aí a inflação, o montante pago representaria apenas 5%! Ainda assim, as taxas de inadimplência são altíssimas e cerca de 30% dos contratos não foram sequer renegociados. A inadimplência é especialmente alta entre os maiores tomadores de empréstimo, mas não restringe-se a eles, sinalizando uma “cultura de inadimplência”, e de alguma forma perigosamente solidarizando grandes e pequenos proprietários. Com o tempo, os recursos públicos gastos com a renegociação passaram a consumir a maior parte dos dispêndios da União com a agricultura, chegando a representar 60% desse total entre os anos de 2000 e 2006, reduzindo assim significativamente a capacidade de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento agrário. A “bancada ruralista” é a principal negociadora com o governo, à frente das associações representativas e dos sindicatos.

Pode-se dizer que a estratégia de adaptação dos agrários às condições de funcionamento do jogo político no período democrático foi exitosa. As elites agrárias conseguiram retomar uma posição importante nas coalizões de sustentação dos sucessivos governos pós-redemocratização. Os dois mais longevos mandatos presidenciais, Fernando Henrique e Lula, construíram alianças políticas com os agrários, atendendo suas reivindicações e renovando as vias de sustentação estatal dos projetos de acumulação na agricultura. Após a crise externa de 1998, a posição dos agrários se fortaleceu com a dependência da economia dos superávits na balança comercial produzidos pela exportação agrícola. Mudar o projeto para

agricultura exigiria uma reacomodação da economia como um todo, preço que os governos não deram mostras de estarem dispostos a pagar. Os sinais mais visíveis de fissuras no pacto político que sustentou o ciclo recente de desenvolvimento vêm da preocupação com os processos de desindustrialização e reprimarização da economia brasileiras, cobrando agência estatal em torno da política macroeconômica e da proteção industrial. Nada porém que remeta à alteração da estrutura agrária, à mudança do modelo agrícola dominante ou ao afastamento dos agrários do pacto político vigente.

É por esta porta que a questão agrária retorna como um enigma da modernização brasileira e como um desafio ao longo (e por vezes lento e hesitante) processo de democratização do país. A modernização da agricultura pela via da “empresa política” do regime militar se deu descolada dos requisitos da democratização, e mesmo os impulsos democráticos oriundos da sociedade, que encontraram expressão na Constituição de 1988, não tiveram força para contrarrestar a posição das elites agrárias, agora mais bem fortificadas na política, nas instituições e na economia. Isso não estava no script imaginado por muitos dos cientistas sociais de ontem, que imaginavam uma questão agrária plenamente “domesticada”, e talvez ainda não esteja bem compreendido pelos de hoje.

Além das commodities agrícolas, petróleo e mineração aparecem como pontos decisivos de sustentação e de dinâmica da expansão do capitalismo brasileiro no século XXI. No nosso caso, as três atividades têm muito em comum, especialmente o seu viés concentrador. A questão que se impõe é: como se sustentará um projeto democrático de sociedade com bases econômicas tão concentradas? O mote de Gerschenkron (*Latifundia perdidere germanian*) e sua sensibilidade para a ação política das elites agrárias, ao lado da tradição sociológica de reflexão sobre a questão agrária e a modernização conservadora devem então nos inspirar a atualizar o pensamento crítico sobre as conexões realmente existentes entre a política e a economia. São por certo as condições políticas da democracia que indicarão as possibilidades de alteração da estrutura agrária. Não será entretanto, com a aceitação tácita do status quo nem com a crença em soluções tecnocráticas providas pela burocracia estatal que se poderá formular corretamente os problemas da democracia. Isto exige renovar nossa imaginação social e buscar para ela um lugar no mundo.

Felipe Maia G. da Silva

Referências Bibliográficas

DELGADO, Guilherme. “A questão agrária no Brasil, 1950 – 2003” in: Jaccoud, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

GERSCHENKRON, Alexander. Bread and democracy in Germany. New York: Howard Fertig, 1966 [1943].

GRAZIANO DA SILVA, José. “Os desafios das agriculturas brasileiras” in: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. (orgs.) A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2010.

INESC. “Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional”. Ano VII, no. 12. Brasília, 2007.

LEITE, Sérgio P. “Réforme agraire, justice sociale et développement durable”. Document Thematique no. 4. Conférence Internationale sur la reforme agraire ET Le développement rural. FAO/ OAA. Janvier, 2006.

MARTINS, José de Souza. A militarização da questão agrária no Brasil. 2ª. Edição. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. “A aliança entre capital e propriedade da terra: a aliança do atraso” in: _____. A política do Brasil: lúmpen e místico. São Paulo: Contexto, 2011. p. 103 – 135.

REIS, Elisa. The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil 1880 – 1930. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política do M.I.T, 1979.

_____. “Brazil: one hundred years o the agrarian question”. ISSJ 157/1998. Oxford; Malden, 1998, pp. 419 – 432.

WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e sindicato no Brasil. 2ª. Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 [1976].

_____. “Modernização, questão agrária e república”. Conferência pronunciada no XV Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia. Disponível em <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1436> . Acesso em 27/02/2012.