

MODERNIZAÇÃO DESIGUAL: A POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 60 E 70

Wenceslau GONÇALVES NETO*

Durante o correr deste trabalho procuramos alcançar diversos objetivos: recuperar a discussão em torno da questão agrária brasileira nas décadas de 60 e 70; analisar o processo de desenvolvimento econômico por que passava o país, e o espaço reservado à agricultura no seu interior; observar o papel do Estado na gestão dos recursos e na compatibilização de interesses entre as várias áreas demandantes; estudar os diversos mecanismos de política utilizados pelo governo no período; e, finalmente, contribuir para uma compreensão mais aprimorada das profundas transformações que ocorreram no meio rural brasileiro nos anos citados, bem como para a continuidade das pesquisas que envolvem o setor.

Quanto ao primeiro ponto, iniciamos retornando ao intenso debate que se desenrolou na primeira metade dos anos 60, envolvendo principalmente aspectos relativos à estrutura agrária do país. Trazido à tona pelos representantes da esquerda brasileira, que o atrelavam a objetivos políticos, esse debate ganhou relevância também por coincidir com um momento de transição na sociedade brasileira, tanto em termos políticos como econômicos, caracterizado pelo esgotamento da fórmula populista experimentada por vários anos, e do modelo econômico, substituidor de importações, que enfrentava seu primeiro gargalo. Deflagrada principalmente pelo pensamento crítico, a proposta de mudança da estrutura agrária suscitou reações à direita, o que contribuiu para o acirramento da questão e, conseqüentemente, para o enriquecimento dos resultados.

O pensamento conservador reage demonstrando que, se o processo de desenvolvimento da economia brasileira não avançou de acordo com as expectativas,

(*) Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Uberlândia, MG. O presente texto contém as linhas gerais de sua Tese de Doutorado em História Econômica, **Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira, 1960-1980**. São Paulo, FELCH-USP, 1991.

a causa desse atraso deveria ser buscada também em outros setores e não somente na agricultura. Quando muito, a agricultura poderia ter contribuído para esse descompasso, mas não obstruiu o progresso. Enquanto a primeira corrente apresentava o agro travando a economia e retirando recursos importantes do setor urbano-industrial, a segunda enxergava o contrário: a agricultura respondendo à demanda não-agrária e provendo-a de recursos, através de transferências de capital. Uma entendia ser a reforma agrária o mecanismo fundamental que permitiria a arrancada para o desenvolvimento; e a outra, ser o processo de modernização suficiente para esse fim.

Estas posturas divergentes, e as agressões que apareciam no seu interior, projetaram a questão agrária no cenário acadêmico, com o surgimento de um grande número de trabalhos centrados neste foco. Sucedem-se estudos sobre os males do latifúndio, sobre o arcaísmo da estrutura agrária e a necessidade da sua reforma, etc, e também aqueles que, sem negar os problemas da distribuição da terra, sobrelevam a capacidade do setor agrário em responder às tarefas que lhe são reservadas no processo de desenvolvimento, ressaltando que a transformação da base técnica a capacitaria para não colocar obstáculos ao processo e, ainda, participar da sua sustentação.

Conforme pudemos perceber pela continuidade do debate, a teoria da funcionalidade da agricultura se encontrava mais próxima da realidade. O país se transformou, urbanizou e industrializou sem a efetivação da reforma agrária, e os estímulos direcionados à agricultura o foram no sentido de promover a modernização e não alterações na estrutura agrária. Deve ser lembrado, contudo, que permeia este processo um fato político fundamental: em 1964 temos um golpe de estado que teve entre os componentes da aliança que o sustentou, os grandes proprietários de terras, o que interferiu decisivamente no rumo das decisões de política agrícola implementadas pelo governo.

Durante os anos 70 continua a discussão sobre o tema, agora calçada numa realidade totalmente nova: o Brasil do “milagre” e da crise que lhe sucedeu. A corrente que pugnava pela modernização pode avaliar na prática o resultado de suas propostas, uma vez que o Estado iniciara, na segunda metade da década anterior, um intenso esforço para revolucionar a infra-estrutura produtiva do setor rural. Neste momento foi possível aquilatar as possibilidades de sucesso da teoria, bem como definir seus limites e perceber os desvios. Ficou claro que a modernização conseguiu fazer a agricultura acompanhar o evoluir da economia sem lhe colocar obstáculos, mas que este processo sofria grandes pressões de grupos de interesses e também da capacidade absorvedora dos mercados interno e externo, o que gerava sérias distorções que poderiam, inclusive, comprometer a continuidade dos avanços. Surgem daí diversas e importantes contribuições, como a que trata do mecanismo

de autocontrole da modernização, não permitindo que o processo ocorra de forma contínua, e a que dá conta dos privilegiamentos de política, que levaram ao surgimento de dois grupos de culturas no meio rural: as domésticas e as de exportação, oportunizando a determinados grupos açambarcar a maior parte dos benefícios canalizados para a área.

Por seu lado, o pensamento crítico, dada a concretude visual que se lhe apresentava, incorpora a seu discurso o reconhecimento da dominação do capital sobre a economia brasileira, inclusive sobre a agricultura, e elimina contrapesos teóricos que o impediam de avançar. A reforma agrária perde a posição de preponderância e os estudos voltam-se para a análise das transformações ocorridas no agro, buscando seu sentido, seus rumos, sua distribuição e as perspectivas que se apresentavam. Desta corrente surgirão importantíssimas contribuições, que permitirão recuperar toda uma série de privilegiamentos adotados, durante quase duas décadas, pela política agrícola governamental. Mas o grande feito desta ala foi demonstrar o caráter desigual do desenvolvimento do campo e incorporar ao debate uma categoria explicativa que passará a direcionar as discussões durante os anos 80, o complexo agroindustrial. Demonstrou-se que o processo de modernização da agricultura, nos moldes promovidos pelo Estado, estimulou, além da transformação da base técnica no interior das propriedades rurais, o surgimento de ramos industriais que servem ou se utilizam da produção agrícola. Este complexo agroindustrial além de carrear grande parte dos recursos e dos lucros agrícolas para fora do setor, demonstra também o nível de integração dos setores econômicos e o crescente processo de industrialização da agricultura brasileira. Deve-se lembrar, contudo, que esta industrialização é profundamente discriminatória, beneficiando um pequeno número de produtores e prejudicando a maior parte dos que tiram seus rendimentos da terra.

Quanto ao segundo objetivo, procuramos abarcar as grandes linhas de mudança que ocorreram no país, tanto em termos econômicos como políticos, buscando os principais elementos envolvidos nas propostas governamentais: a substituição de importações, que ganha força com o governo Kubitschek e apresenta esgotamento no início da década seguinte; o período de indefinições que vige até a chegada do “milagre” brasileiro; os avanços e as fraquezas deste trecho de nossa história, marcado por grandes avanços nos principais indicadores econômicos, e conhecido por “milagre”; a crise que lhe sobrevém e que perdura até o final da década, permeada pelo que chamaríamos de Projeto Geisel, quando se tenta uma nova substituição, pesada, de importações. Ao lado dessas análises, procuramos recuperar a trajetória política nacional, iniciando com o colapso do populismo e o endurecimento surgido a partir do movimento de 1964, passando pelas crises de substituição de presidentes no poder, pelas dificuldades de institucionalização do regime e pelas propostas do período Geisel, de abertura lenta, gradual e segura.

Para o nosso trabalho, era importante voltarmos a este perfil do país e recompor o projeto de Brasil que era desenhado, para identificar o espaço que era reservado à agricultura no seu seio. Desta forma, a modernidade que se pretendia com os governos militares, implicava em urbanizar e industrializar a nação, tornando-se a agricultura responsável: pelo fornecimento de mão-de-obra às cidades; pela garantia do consumo interno, principalmente de forma a não pressionar a cesta básica do trabalhador, que poderia gerar pressões salariais e interferir na taxa de lucro urbana; pelo fornecimento de produtos para exportação, produzindo divisas que dessem condições ao setor urbano-industrial de manter o ritmo necessário de importações, não freando o seu crescimento; pelo consumo de uma parte da produção industrial e fornecimento de matérias-primas industriais a baixo custo; e, posteriormente, pela substituição de produtos que pesassem negativamente na balança comercial, como o trigo e o petróleo, aumentando a produção do primeiro e substituindo o uso do último pela cana-de-açúcar, para a destilação de álcool a ser usado em veículos automotores.

Este Estado "moderno", que se pretendia implantar, tentava substituir as velhas redes de influência por uma administração mais profissional, técnica, o que abriu caminho para a formação de uma ampla rede burocrática. E com ela veio a formação de "lobbies", de mecanismos de pressão sobre esta estrutura administrativa, visando a canalizar recursos para diferentes grupos de interesse, em todas as áreas da exploração econômica. O setor agrário não ficou alheio a este processo, e podemos perceber a presença tanto no Congresso Nacional, quanto junto à burocracia, à presidência da república ou aos meios de comunicação, da ação de grupos ligados a interesses regionais, de produtos específicos, de latifundiários, etc. Sem falar dos grupos com interesses ligados à industrialização do campo, como as indústrias que produzem para a agricultura e compram dela.

E isto nos levou ao terceiro ponto, a atuação do Estado como compatibilizador desta variedade de interesses. Apesar de representar interesses de classes (ou frações, ou alianças) determinadas, o Estado trabalha com algumas limitações e perspectivas. As limitações referem-se: à questão da escassez de recursos, que o impossibilita de atender a todas as demandas, ainda que eliminasse totalmente do "bolo" da distribuição os setores que não participem da coalizão no poder, em razão do grande número e do volume destas demandas; e à responsabilidade que pesa sobre os ombros do Estado de, antes de se preocupar com os reclamos das elites que governam com ele, garantir as condições de existência do sistema que representa, e que estão acima de todos os interesses sociais. Desta forma, trabalha com o objetivo primordial de manter a ordem burguesa estabelecida, uma responsabilidade sempre difícil, frente aos conflitos cada vez mais complexos que se estabelecem entre as classes, e às lutas intestinas, nem sempre reportadas, que ocorrem constantemente no seio mesmo da coalizão que ocupa o poder. O papel do

Estado, à medida em que se desenvolve a sociedade e se ampliam o volume e o tom das reivindicações, tanto dos setores no poder como daqueles que se encontram fora dele, é várias vezes potencializado. Caberá ao Estado encontrar respostas que apaziguem os ânimos inter-classes e atendam ao apetite dos que se encontram no coração do poder.

Do lado das perspectivas, o Estado tem a possibilidade de direcionar um macro-projeto de desenvolvimento, atendendo aos anseios dos que participam do poder e a seu destino de guardião do sistema. Na preparação dos planos econômicos procurará, portanto, aproximar estes dois aspectos, de forma a cumprir duas metas de uma só vez. Precisar-se-á, também, para garantir a estabilidade e a ordem, oferecer projetos que atendam ao conjunto da sociedade, sem privilegiamentos explícitos, para não acirrar a luta de classes. Ainda neste aspecto, surge a possibilidade de alocar os recursos de acordo com estes planos, e esta massa de capitais estacionada nas mãos do Estado aguça a cobiça dos que participam, dos que circulam e, mesmo, dos que se encontram fora do centro das decisões. Por estes motivos, o Estado torna-se peça fundamental no processo de desenvolvimento econômico do país, com especial importância para o setor agrário, que ocupa posição subordinada ao nível das decisões econômicas, e que depende do seu poder reduzido de pressão e do arbítrio do Estado, para conseguir um quinhão que lhe permita continuar reproduzindo o capital que se instala em seu interior.

E, para alcançar este intento, os mecanismos de política implementados pelo governo significam possibilidades de ganhos ou a determinação de baixos retornos para os investimentos. Por esta razão é crucial estar-se atento e acompanhar as decisões governamentais, para se perceberem os rumos que estas pretendem indicar ao setor agrícola e poder aproveitar mais rapidamente os benefícios que para lá forem alocados. Como o objetivo do Estado era modernizar o agro e o instrumento fundamental era o crédito agrícola subsidiado, aqueles grupos que tinham mais acesso a informações e maior influência junto às autoridades políticas e o sistema bancário, e que eram exatamente os que usufruíram dos estímulos utilizados anteriormente, como os grandes proprietários, os que já faziam uso de técnicas modernas, os que tinham maior proximidade com as regiões mais desenvolvidas, etc, serão os que açambarcarão a maior parte dos subsídios alocados ao setor. Os pequenos produtores, dedicados a culturas de uso doméstico e com a utilização de técnicas tradicionais, situados principalmente fora das regiões mais desenvolvidas, estarão fadados ao fracasso ao à utilização das sobras dos recursos.

Contudo, constatamos em nossa pesquisa que o governo tinha uma política agrícola, uma vez que recorreu a um conjunto amplo de medidas, durante todo o período estudado, procurando superar os obstáculos que se colocavam à transformação da base técnica do setor rural, e que poderiam dificultar os objetivos

de aumento da produção e da produtividade, da geração de excedentes exportáveis, da utilização de insumos modernos, da industrialização, enfim, da agropecuária brasileira. Os problemas desta política encontravam-se: no privilegiamento do crédito rural, eleito o carro-chefe indutor da maior parte das medidas e que, se gerou as condições necessárias para estimular a modernização, apresentou também propensão a uma demanda constante e crescente de recursos, que o sistema não pôde suportar; e no caráter discriminatório da distribuição dos benefícios desta política, sendo muito pequeno o número de produtores atingidos, algo em torno de 20% a 25% do total. Estas distorções levaram a uma situação de modernização desigual no agro brasileiro, sem alteração na estrutura de propriedade da terra, e que agiu no sentido de concentrar os estímulos nas mãos de uma minoria, deixando a maior parte dos produtores ao relento, especialmente os menos capazes do ponto de vista financeiro.

Finalmente, compete lembrar que esta estratégia agrícola, que vai sendo ampliada ano a ano, não é formada tendo em vista os interesses específicos do campo brasileiro: atende a uma pluralidade de demandas, entre as quais se encontram as do setor. Em primeiro lugar, respondia à necessidade do Estado de buscar pontos de sustentação a seu projeto modernizante para o conjunto da economia, pois esta não poderia alterar-se deixando intacto o imenso aparato agrícola, responsável, inclusive, pela geração da maior parte das divisas necessárias à continuidade do processo. Portanto, antes de mais nada, a definição de uma política agrícola que impulsionasse a transformação da base técnica rural era um imperativo para o sucesso de um projeto maior, a que se submetia toda a sociedade. Em segundo lugar, para o alcance deste objetivo, o Estado investe ou alia-se a capitais industriais, que passarão a produzir insumos fundamentais para a modernização do agro e a processar grande parte da produção agrícola, alterando, inclusive, significativamente, a pauta de exportações do país. Estes setores crescem e desenvolvem-se umbilicalmente dependentes das políticas de crédito facilitado e de incentivo ao uso de insumos modernos, implementadas pelo governo e, é claro, o seu poder de pressão sobre os centros de decisão é considerável. Por último, atende aos interesses do setor agrário, também ansioso por usufruir de benefícios que, contudo, não são suficientes para todos, configurando-se uma situação discriminatória, que termina por agravar problemas de concentração de terra, pobreza, migrações, conflitos sociais, etc. Os setores privilegiados contam com boa parcela de poder de pressão junto às autoridades governamentais, o que lhes permite valorizar, sempre de forma ampliada, o capital que imobilizam em suas propriedades, enquanto os demais são deixados à própria sorte, devendo contentar-se com as poucas sobras, quando existirem.

Desta forma podemos assegurar que houve uma política agrícola, mas que ela atendeu, antes, a objetivos externos ao setor. E, quando adentrou a este, o

fez de forma discriminatória, desigual, não conseguindo promover um desenvolvimento homogêneo para o campo, mas marcado por intensos contrastes. A política agrícola conseguiu, sim, fazer cumprir as metas de produção e disseminação de insumos modernos, mas o fez a um alto custo e sem contribuir para a diminuição dos níveis de pobreza da população rural e sem conseguir evitar profundas distorções na distribuição de subsídios entre os produtores. É por estas falhas, principalmente, que entrará em colapso ao final do período.

Restaria, ainda, analisar os resultados das medidas governamentais e a continuidade do debate nos anos 80. Esta última década toma relevância uma vez que coincide com o esgotamento não apenas da política agrícola centrada no crédito fácil e barato, mas também com o da estrutura política advinda do golpe militar de 1964. Os resultados da pesquisa, ao final do período, indicavam uma necessidade de reformulação e transição para um novo modelo, que não onerasse demasiadamente ao Estado e apresentasse respostas mais duradouras e com menores índices de distorções. Da mesma forma, seria importante acompanhar-se a continuidade do debate acadêmico em torno da questão agrária, que toma nova força nestes anos recentes, com a entrada em cena do Pró-álcool e a reentrada da reforma agrária, entre outros. Não poderia ser esquecido, também, o estudo da estrutura agrária que se desenha nesta nova década de transição, mas, mais que tudo, seria fundamental apreender o perfil da nova política agrícola implementada por dois governos de natureza política distinta: o da agonia do regime militar e o da redemocratização. Estas, ficando apenas como sugestão para estudos posteriores ou indicação para outros pesquisadores.