

LES 1450 – Democracia e Questão Agrária - Resumo
A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003
Guilherme Costa Delgado
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Felipe Teixeira Chinen e Mariana Miranda de Paula Assis

O debate sobre a Questão Agrária no Brasil pós Revolução de 30 se aprofunda na década de 60, com a emergência de demandas por Reforma Agrária no debate político, o que é objeto de disputa entre o Partido Comunista Brasileiro (PCB), setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e economistas conservadores.

As teses do PCB traziam o viés marxista com um de seus principais pensadores, Caio Prado Junior, atacando as relações fundiárias desiguais e a ausência de proteção do trabalho no meio rural brasileiro. Enfatizava no entanto a tendência do assalariamento crescente da força de trabalho rural, destacando então a tese de privilegiar a defesa da legislação social-trabalhista. Por outro lado, Alberto Passos observava o latifúndio brasileiro como uma espécie de feudalismo agrário, cuja transformação o capitalismo não realiza, mas a Reforma Agrária deveria fazê-lo. Neste debate, Ignácio Rangel se preocupa com a superpopulação rural, a qual gera uma questão agrária, seja porque o setor rural não libera mão-de-obra para os demais setores ou porque libera em excesso.

A tese da CEPAL, protagonizada por Celso Furtado, destaca um problema de oferta de alimentos para as cidades e indústrias, o qual se configura como um problema estrutural do campo brasileiro, que justificaria a mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo, sem efetivamente conceber uma reforma agrária.

O pensamento católico, da Doutrina Social da Igreja Católica, não se mostra tão estruturado quanto os outros, considerando de toda maneira uma realidade agrária de grave injustiça e exclusão social. Tal pensamento teve grande influência na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro além da conceituação do direito da propriedade fundiária, oferecendo legitimidade à noção de função social da terra.

O pensamento conservador, encabeçado por Delfim Neto, refuta uma rigidez na oferta agrícola, propondo uma inconsistência dos termos no debate da Questão Agrária na época. Tal argumento não considera a estrutura fundiária e as relações de trabalho como um problema econômico relevante, já que a agricultura estaria cumprindo seu papel no desenvolvimento econômico: liberação de mão-de-obra para o setor industrial, sem diminuir a quantidade de alimentos; criação de mercado para os produtos da indústria; expansão de exportações e o financiamento da capitalização da economia. Tratava-se de uma modernização da agricultura sem reforma no pós-guerra, caminho seguido pelos militares pós golpe de 64, sufocando o debate em torno da “Questão Agrária” à força.

O Pensamento Conservador: Modernização Agrícola sem Reforma Agrária

Após o golpe de 64, o pensamento conservador torna-se hegemônico. Há nesse momento um embate entre as visões de Roberto Campos que tende a propor compromissos com a reforma no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e de Delfim Neto. No caso do PAEG, a leitura feita do panorama agrário brasileiro considera o atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, com uma fronteira agrícola em constante expansão, estagnação do comércio exterior, pressões inflacionária oriundas do desenvolvimento da agricultura e inadequação da estrutura agrária. Delfim Neto contesta tal diagnóstico, afirmando que: os preços dos produtos agrícolas crescem aquém dos preços industriais, por isso, não havia pressão inflacionária; o produto bruto do setor agrícola cresce a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no Pós-guerra. Assim, a estrutura agrária não seria problema para o crescimento, nem haveria necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra. Para o autor, a agricultura podia e precisava se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a tese de Delfim Neto corresponde à perspectiva de modernização técnica sem reforma ou com reforma apenas onde se comprovasse a ineficiência da estrutura agrária. Para o autor, a expansão agrícola dependia hierarquicamente do nível técnico da mão-de-obra, do nível de mecanização, do nível de utilização de adubos e, somente então, de uma estrutura agrária eficiente.

Com Delfim Neto no Ministério da Fazenda em 1967, a questão agrária é transformada pela agenda oficial: com o sistema nacional de crédito rural, com muito subsídio, a intenção se focalizou no crescimento da produção e a produtividade do setor agrícola, puxadas pela demanda urbana e externa.

A Modernização Conservadora no Regime Militar, 1965-1982

Nesse momento, há um aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo, sob forte mediação do setor financeiro do setor público. A modernização conservadora se configurou como uma derrota do movimento pela reforma agrária, sendo uma maneira autoritária de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, na perspectiva de elevação das exportações primárias e agro-industriais do Brasil.

Nessa política agrícola, predominou a concepção de indução dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Nesta ótica, estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras. O processo de modernização preservou e aprofundou a heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no uso de tecnologia como das relações de trabalho..

A Questão Agrária na Era do Agronegócio, 1983-2003: Ajuste Externo, Abertura Política e Domínio Neo-liberal

Durante os anos 1980, houve um momento de transição e contradição em torno da Questão Agrária brasileira. Com o fim do regime militar, abriu-se uma temporada de oxigenação às forças sociais, antes submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora da agricultura. Esta oxigenação é bem representada pelo nascimento do MST, a reorganização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o fortalecimento da Comissão Pastoral da Terra da CNBB (criada em 1975), além do surgimento de várias ONGs em apoio ao “Fórum Nacional pela Reforma Agrária”.

No âmbito do poder político, novamente a Reforma Agrária volta às discussões notadamente com o I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985-88), além do novo ordenamento constitucional, a Constituição de 1988, na qual se inscreve a função social, da propriedade fundiária.

Na década dos 1990 até o presente, a agricultura brasileira se baseia basicamente por restrições de ordem externa e interna, expressas por alto endividamento público e dependência externa.

Durante 1965-1981, a agricultura brasileira esteve em um ciclo de modernização técnica e crescimento, sem mudança na estrutura agrária. A partir do início da década dos 1980 a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica interna, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo.

Desse momento em diante, o Estado requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agro-industriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. A forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na “solução” do endividamento externo, reforçou a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras.

Assim, a questão agrária passou por 3 momentos principais da década de 80 em diante: 1) 1983/93: primeira tentativa de resposta à crise do endividamento com recurso aos saldos comerciais oriundos do setor primário; 2) 1994-1999: folga na liquidez internacional, liberalização externa e novo endividamento; 3) 2000/2003: relançamento da estratégia do saldo comercial externo a qualquer custo.

Condicionantes do Ajuste Constrangido Repõem a Questão Agrária

É importante observar que quando muda a conjuntura agropecuária e a renda do agronegócio começa a crescer, puxada pela nova prioridade às exportações, não ocorrerá simultaneamente expansão da agricultura familiar e da ocupação da força do trabalho rural. Ou seja, não houve um investimento nas demandas internas, caracterizando-se como uma “expansão constrangida”, tanto da economia agrária e do conjunto de economia nacional.

Tal expansão, nos períodos de fluxo da renda da terra, é puxada pela expansão do produto da agropecuária, sob comando do agronegócio e sustentação da demanda externa, a qual se faz sob três restrições essenciais: (1) a restrição da demanda interna de bens e serviços; (2) a limitação das oportunidades de empregos; e (3) a manutenção de amplas áreas de terra improdutivas.

Política Fundiária Recente: O Direito Jurídico versus o Exercício Concreto.

No período posterior a Constituição de 1988, houve avanços de direitos sociais, incluindo direitos agrários, que afirmam compromissos com a igualdade, contrapondo constrangimentos no campo econômico, o que manteve a desigualdade praticamente inalterada.

A situação fundiária atual apresenta dois perfis básicos: mantém a sua desigualdade, mesmo com o novo ordenamento de direito agrário que prescreve o princípio da função social da propriedade fundiária. Os procedimentos e omissões da política fundiária do Poder Executivo e dos demais poderes de estado arbitram contraditoriamente a reprodução dessa desigualdade.

Este fenômeno corrobora com uma restrição essencial imposta pelo modelo de expansão constrangida, devido à política fundiária, que permite a apropriação dos incrementos da renda fundiária pelos latifúndios, na fase de expansão do produto agrícola. A relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade fundiária explica em boa medida tal favorecimento dos proprietários de terra.

Por outro lado, os caminhos principais pelos quais se obtém terra para a Reforma Agrária, além da desapropriação por interesse social, são: a arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. Estes dois instrumentos, muito dependentes das flutuações do mercado, são normalmente excepcionais na Reforma Agrária porque consomem altos recursos fiscais e ainda valorizam os patrimônios fundiários.

Estes fatores terminam por paralisar o processo e inverter o sentido do gasto social nesse campo: ao invés de viabilizar a economia familiar nos assentamentos, valoriza latifúndios improdutivos e ainda lhes garante generosa renda de juros sobre o principal, indexado à inflação.

O Governo Lula no seu primeiro ano de mandato, identificou uma ação prioritária de combate à fome, apoiada por programa de subvenção alimentar e pela intenção de estruturar um sistema nacional de segurança alimentar, como o Programa Fome Zero.

Uma proposta da reforma e do desenvolvimento rural que enfrente a Questão Agrária atual requer a desmontagem das condições essenciais que hoje garantem a estratégia do agronegócio: frouxidão da política fundiária; restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia; restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural.

Assim sendo, vemos que o atual arranjo de política econômica nacional e internacional bloqueia a superação dessas restrições, tendo uma dificuldade enorme para estimular a produção e gerar emprego,

O setor de subsistência que inclui a maior parte dos assentamentos da Reforma Agrária, só poderá progredir dentro de uma outra concepção de desenvolvimento, liberto de tais restrições. Esse projeto, porém, somente entrará na agenda política do Estado quando forem desconstruídos as condições ideológicas, políticas e econômicas do ajuste constrangido, o que implica na transformação do projeto de desenvolvimento do país com vistas a capacitar e reinserir o enorme contingente do seu setor de subsistência rural e do trabalho informal urbano (afetando mais da metade da sua força de trabalho).

Reforma Agrária e Agricultura Familiar no Contexto Atual - o problema

A direita continua apostando na modernização técnica do campo restrita às grandes e médias propriedades. Antes de 1964 essa posição era respaldada pelo peso histórico da classe latifundiária tradicional. Depois do golpe, ela contou com o respaldo militar e uma estratégia de modernização agrícola, subvencionada pelo Estado. Atualmente esse arranjo conservador se apoia no poder econômico do agronegócio, que os militares ajudaram a construir, detendo uma forte representação política – a Bancada Ruralista.

A opção de modernização técnica sem Reforma ganha força política precisamente pelo fato de se compor com o modelo de ajustamento constrangido da economia brasileira fundado nas restrições do setor externo. Viabiliza-se como orientação concertada de política econômica, agrícola, e externo, desresponsabilizando-se no campo ambiental e agravando o quadro da exclusão agrária. Estas escolhas de desenvolvimento negligenciam o trabalho assalariado não especializado e a massa de agricultores familiares não associados ao agronegócio. Trata-se de um arranjo da economia política que rearticula o poder político com o poder econômico dos grandes proprietários rurais. Nesse processo, converte-se o campesinato em imenso setor de subsistência, não assimilável ao sistema econômico do próprio agronegócio ou da economia urbana semi-estagnada.

Por outro lado, a restrição macroeconômica, que confere poder ao agronegócio para gerar saldos de divisas transferíveis ao exterior, impõe aos demais setores industriais e de serviços não comprometidos com a geração desse saldo comercial, a necessidade de restringir seu crescimento.

Assim sendo, a demanda interna que normalmente seria impactada positivamente pelas exportações, fica bloqueada pela política de esterilização a qualquer custo do fluxo monetário oriundo do saldo agro-exportador.

Toda essa soma de dificuldades configura, atualmente, indicadores de elevados níveis de desemprego. Ao mesmo tempo, o livre funcionamento dos mercados rurais e urbanos reproduz padrões de desproteção social e insegurança alimentar, comumente identificados como “problema da fome”. Mas essa tríplice carência (desemprego, ociosidade das terras e insegurança alimentar) pode ser revertida mediante ação concertada entre Estado e Sociedade. Este é o desafio que está posto e que precisa ser compreendido para ser respondido adequadamente.