

A questão agrária e a “estratégia” governamental

VILMA FIGUEIREDO

Pesquisadora Associada ao Centro de
Pesquisas Internacionais da Fundação
Nacional de Ciências Políticas de Paris.
Professora Adjunta do Departamento de
Ciências Sociais da Universidade de
Brasília.

SUMÁRIO

- 1 — A questão agrária: complexa e atual
- 2 — Integração agricultura/indústria
- 3 — Crescimento subsidiado
- 4 — Efeitos concentradores
- 5 — Efeitos sobre o trabalho rural
- 6 — Tentativas de corrigir os “efeitos selvagens”
- 7 — Ampliação das bases do regime?

Bibliografia

1 — A questão agrária: complexa e atual

A atualidade da questão agrária no Brasil se apóia, por um lado, na importância crescente da agricultura como lugar de realização do capital. Em outros termos, o desenvolvimento econômico do País depende fundamentalmente da “modernização” da produção agrícola, não só para exportação, mas também para o mercado interno. Por outro lado, a crucia-

Artigo publicado em francês na revista *Amérique Latine*, n.º 10, abril/junho 1982 — CETRAL — Paris, integrando um dossiê sobre o Brasil.

lidade da questão agrária está em que ela, do ponto de vista social e político, não se esgota no problema do desenvolvimento econômico. As contradições, desigualdades e conflitos gerados pelas transformações na estrutura agrária não decorrem automaticamente de processos econômicos supostamente neutros, mas resultam da convergência entre processos econômicos e práticas políticas dos diversos interesses envolvidos.

Dessa maneira, a atuação dos governos pós-1964, se, por um lado, vai visar à reprodução do capital na agricultura respondendo a interesses expressos pela relação de forças na sociedade, vai também refletir a necessidade de reprodução do sistema como um todo através de políticas que visam à integração e ao controle das massas rurais marginalizadas. As políticas de "acumulação" e "legitimação", como têm sido identificadas (CHALOULT, 1978), apesar de complementares em termos da reprodução do sistema, são, na prática, contraditórias. Essa contradição advém, em boa parte, das práticas políticas dos diferentes interesses afetados pelas políticas públicas, dentro de um quadro sócio-político autoritário onde as possibilidades de organização e expressão dos interesses ligados ao capital contrastam com os bloqueios à organização autônoma e expressão política dos trabalhadores rurais. Nesse contexto a balança tende a pesar favoravelmente aos interesses mais particularistas do capital na agricultura, agravando o potencial de conflito nela existente.

A complexidade da questão agrária no Brasil deve-se não só às dimensões econômica, social e política que necessariamente envolve, mas a especificidades oriundas de sua evolução no tempo e manifestação diferenciada regionalmente. A história da sociedade brasileira que define a inserção dependente do Brasil na economia capitalista, o poder dos grandes proprietários de terra, o alijamento político das grandes massas de trabalhadores rurais e a vastidão do território nacional são elementos de natureza distinta que integram a questão agrária e que definem limites para a atuação de diferentes governos.

É assim que, no início dos anos 80, o governo se vê às voltas com a necessidade de estimular mais ainda a penetração do capital na agricultura dentro da estratégia de relançar a economia, ao mesmo tempo que procura legitimar-se através da tentativa de abertura democrática. Tanto a questão da justiça social quanto a da democracia dependerão da forma como os trabalhadores rurais se articulam entre si e ao mundo urbano, bem como de sua capacidade de inserção e de pressão no jogo do poder. Desse modo a questão agrária passa a ocupar posto central nas estratégias governamentais de dinamização da economia e de busca de legitimação.

2 — Integração agricultura/indústria

A implantação do regime militar em 1964 criou condições favoráveis para a implementação de políticas necessárias ao desenvolvimento capitalista dependente em sua fase monopolista centrado na expansão das

grandes empresas estrangeiras, nacionais e estatais, e permitiu a internacionalização crescente do mercado interno (CARDOSO, 1972; FIGUEIREDO, V., 1978). Se, num primeiro momento, a agricultura não aparece, para alguns analistas, como setor a ser privilegiado pela política econômica do governo (1), a ênfase na modernização e na obtenção de níveis mais altos de eficiência implicava mudanças na política para o setor. Será fundamental para o processo de modernização agrícola a política de incentivos e subsídios governamentais. Já em 1967, o governo vai promover violenta expansão do crédito altamente subsidiado para a agricultura. O que importa sublinhar é que, depois de 1964 e, especialmente, a partir de 1967, os governos militares decidiram estimular a expansão do capitalismo na agricultura. O resultado é que, no início dos anos 80, qualquer que seja a perspectiva adotada por quem estuda as transformações da agricultura brasileira, a penetração direta do capital no campo não pode ser negada.

Evidentemente a capitalização do campo não é homogênea para todo o País e nem se passa sem contradições. Dada a diversidade de aspectos que apresenta, variam os autores em sua análise, quer focalizem a atenção nos setores mais de ponta da produção rural, quer nos mais tradicionais ou na articulação de ambos. De uma certa maneira o modelo de desenvolvimento capitalista excludente que se verificou para a indústria se repete para a agricultura, não no sentido de gerar dualismos estruturais, mas de marginalizar amplos setores da população dos benefícios desse desenvolvimento.

Como traço marcante das transformações recentes na agricultura é de se acentuar a integração agricultura/indústria. Assim é que, de geradora de divisas, a agricultura passa a ser lugar de realização do capital industrial. É verdade que a função de geração de divisas da agricultura continua sendo fundamental. O que parece acontecer, porém, é que tanto a exportação como a produção para o mercado interno passam a ser mediatizados pelo complexo agroindustrial.

O complexo agroindustrial se transforma num dos elementos centrais do processo de acumulação de capital na medida em que permite a expansão da produção agrícola, tanto para o mercado interno como para o externo, a criação de um novo campo de valorização do capital, de insumo e produtos industriais ligados à agricultura, bem como o incremento de divisas necessárias para a expansão do atual modelo econômico, além de economizá-las através do suprimento das necessidades do mercado interno (SORJ, 1980).

(1) ANTONIO DELFIM NETTO, em outubro de 1964, no Seminário de Economia Brasileira realizado na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, afirmava que a forma extensiva de crescimento do setor agrícola era mais conveniente na medida em que uma unidade de capital que pudesse ser utilizada alternativamente na agricultura ou na indústria deveria ser aplicada no segundo setor, pois a produtividade marginal do capital era mais elevada no setor industrial do que no setor agrícola. (DELFIM NETTO, 1964.)

A agricultura vai consumir cada vez mais insumos e implementos industriais, consumo que se inicia nos produtos dinâmicos de exportação e vai, progressivamente, atingindo os demais produtos de consumo interno. O aumento brutal da produção nacional de tratores na última década, acompanhado de sua efetiva utilização na agricultura, é um dos indicadores mais evidentes da referida integração agricultura/indústria.

TABELA 1

Produção de tratores e área colhida de produtos trator-intensivo, média 1960-62

Produção anual média de tratores de quatro rodas			Área colhida de produtos com utilização intensiva de tratores	
Período	Unidades (mil)	Índice	Área (mil ha)	Índice
1960-62	9,3	100	1.947,3	100
1963-65	10,8	116	2.014,7	103
1966-68	8,7	94	2.321,1	119
1969-71	15,1	162	4.106,4	211
1972-74	36,7	395	6.944,5	357
1975-76	53,5	575	10.736,5	551

Fonte: Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, M.A., 1977

Cabe lembrar que o novo complexo agroindustrial desenvolvido a partir de fins dos anos 60 tem as mesmas características de outros ramos da produção industrial, tais o alto grau de concentração, concorrência oligopólica e controle pelo capital estrangeiro e nacional (ARROYO, G. DE ALMEIDA, VON DER WEID, 1979). O setor agroindustrial foi responsável por 20 a 30% do total de investimentos e reinvestimentos do capital estrangeiro no Brasil, em 1974 (SAMPAIO, 1980). Num primeiro momento a indústria de máquinas e implementos agrícolas não era totalmente controlada pelo capital estrangeiro, como ocorre com a indústria de tratores. Mais recentemente vem ocorrendo um processo de desnacionalização daquela indústria, em função da redução do crédito agrícola que afetou as indústrias com menor capacidade financeira (Coojornal, 1978, in SORJ, 1980).

Ao lado da mecanização, a absorção crescente de fertilizantes foi também altamente estimulada pelo governo através de subsídios. A demanda de fertilizantes aumenta a tal ritmo que a produção nacional, apesar de

ter crescido de 335%, de 1970 a 1976, não basta para satisfazê-la. Evidentemente o consumo de fertilizantes não é homogêneo entre as diversas regiões. Em 1975, o Sudeste e o Sul, com uma área colhida de 24,5% e 39,6% em relação ao Brasil, utilizam, respectivamente, 39,3% e 48,5% do total de fertilizantes consumidos no País. Por outro lado, o Nordeste, que participa com 26,2% da área colhida nacional, utiliza a reduzida parcela de 7,0% do total de fertilizantes (PEIXOTO, CHALOULT, FIGUEIREDO, 1977).

A criação do complexo agroindustrial não se manifesta, somente, em relação à mecanização e fertilizantes. A importação de herbicidas foi acelerada na última década, e o governo lança, em 1975, o programa nacional de defensivos agrícolas visando a reduzir as importações para 50% em 1980. Ao mesmo tempo, a produção e consumo de rações cresce aceleradamente de 168 milhões de toneladas em 1968 para 11.328 milhões de toneladas em 1978 (FREDERICQ, 1979, in SORJ, 1980). A produção de sementes selecionadas também se expande através de agências do governo (2) ou pela transferência de sua produção para cooperativas e empresas privadas. São visadas as sementes das principais culturas comerciais, e a grande expansão se dá nas sementes de milho, arroz, trigo e soja. A expansão da produção de soja, que passa de 500 mil toneladas em 1965 para mais de 15 milhões de toneladas em 1980/81 (BERTRAND, 1981), reflete, além de outros aspectos da implantação do complexo agroindustrial, também a produção de sementes melhoradas.

Na indústria de processamento de alimentos, também grandes transformações se passam na última década. Além da crescente diversificação da produção, que implica em modificações na cesta de consumo, o setor sofre intenso processo de concentração, uma vez que vários produtos passam a ser controlados por uma ou duas empresas. A possibilidade de sobrevivência das pequenas empresas nacionais se reduz, dadas as condições oligopólicas do mercado. Sua sobrevivência fica ainda mais ameaçada pelas políticas de controle sanitário do governo, que acabam por dar o golpe de misericórdia em pequenas indústrias processadoras de carne e leite, por exemplo (3).

3 — Crescimento subsidiado

A expansão do complexo agroindustrial passa a ser responsável pelo crescimento da produção agrícola. A Fundação Getúlio Vargas divulga, para 1981, um crescimento de 8% para a agricultura, enquanto a indústria cai em 10%, num contexto de crise em que o produto interno bruto cai de 3,7%. Além disso, apesar da diminuição relativa da importância da agri-

(2) A publicação do CNPq *Orçamento da União para Ciência e Tecnologia 1981* mostra a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias) é a grande beneficiária, com 17,91% do total do orçamento.

(3) A imprensa nacional, em 1978 e 1979, veiculou informações sobre a destruição de diversas dessas empresas após exigências sanitárias impostas pelo governo.

cultura nas exportações, a exportação de produtos manufaturados de origem agrícola teve incremento substancial. Mesmo assim, em 1981, a participação de produtos básicos nas exportações foi de 39,88%. E o farelo de soja foi dos produtos que, individualmente, mais contribuíram para as vendas do Brasil no exterior em 1981 (**O Estado de S. Paulo**, 19-12-1981) (*).

O incremento das exportações é fundamental para a viabilização do modelo de crescimento fundado numa dívida externa crescente. Em 1981, o serviço da dívida externa brasileira absorveu 72% do valor das exportações (**O Estado de S. Paulo**, 19-1-1982). As exportações são estimuladas com subsídios diretos e, indiretamente, através de incentivos ao complexo agroindustrial. Ao mesmo tempo o governo visa a garantir o abastecimento do mercado interno através de diversos instrumentos, como fixação de cotas de exportação, licenças para exportar, controle de preços no mercado interno etc. Nem sempre a compatibilização dos interesses no mercado interno e externo se faz, as crises de abastecimento do mercado interno estão aí para atestar, bem como a brusca diminuição ou marginalização da produção de alimentos básicos, por exemplo, o feijão.

Visando a articular a expansão agrícola com o complexo agroindustrial e as necessidades de abastecimento interno e as exportações, as medidas governamentais vêm a beneficiar não só a agroindústria moderna interessada na transformação industrial da matéria-prima agrícola, mas também os complexos industriais integrados nacionais e multinacionais, os setores produtores de máquinas e insumos agrícolas (liderados por empresas estrangeiras) e os antigos proprietários rurais que modernizam seu empreendimento. Estes, como sugere um recente estudo, ao adotarem o cálculo empresarial na condução de sua atividade, não necessitam realizar a maior parte do investimento financeiro, que é a aquisição da terra (AIDAR e PEDROSA JÚNIOR, 1981).

Os subsídios governamentais diversos e especialmente os subsídios creditícios agem no sentido de reproduzir o padrão de modernização que beneficia os interesses acima mencionados. Como supõe o estudo de AIDAR e PEDROSA JÚNIOR, um dos fatores que se podem constituir em forte apoio à presença da grande empresa capitalista na agricultura é a existência de subsídios. E ainda que não baste a existência de subsídios, é necessário que seu volume seja suficientemente significativo para elevar a taxa de lucro na atividade agropecuária. Ora, em 1977, os subsídios creditícios destinados à agropecuária atingiram 20,2% da renda interna do setor. Em 1970, os estabelecimentos de menos de 10 ha, 51% do total de estabelecimentos no País, recebem apenas 5,5% do crédito total e, no que se refere estritamente ao crédito distribuído pelas entidades governamentais, as médias e grandes propriedades recebem 90% do total de créditos por elas distribuídos (FIBGE, 1970). Se, em 1976, 60% do crédito agrícola provinham dos bancos oficiais, em 1980 essa proporção chegou a 80%. Em 1982, os

(*) A parte do Brasil na produção mundial de soja cresce de menos de 5% no início dos anos 70 para mais de 12% em 1980/81 (BERTRAND, 1981).

subsídios ao crédito rural continuarão altos, entre 600 e 700 bilhões de cruzeiros, o mesmo valor registrado em 1981, apesar da esperada queda na taxa de inflação (*O Estado de S. Paulo*, 5-1-1982). O importante do mecanismo do crédito subsidiado é que ele é concedido a juros negativos e privilegia a grande empresa. Segundo BERNARDO SORJ, a política de crédito rural tem dois aspectos básicos. Por um lado, visa a modernizar as forças produtivas e, desse ponto de vista, pode ser considerada como beneficiando o conjunto do complexo agroindustrial. Por outro, trata de compensar a política de controle de preços, constituindo-se num mecanismo de transferência de renda especialmente para os médios e grandes produtores, exatamente os que têm melhores condições de reagir contra a política de preços (SORJ, 1980:89).

4 — Efeitos concentradores

O processo de modernização estimulado pelo Estado — do qual os grandes eixos foram aqui esboçados — já foi identificado como **modernização conservadora**, pelo que mantém, reforçando, a **estrutura de propriedade concentrada da terra** e permite ao latifúndio modernizar-se e transformar-se numa grande empresa agrícola. Visando à reprodução do capital, os governos pós-64 formulam políticas que favorecem a grande propriedade, estimulando a concentração de terras e rendas.

Análises do recadastramento do INCRA de 1978, a despeito do subcadastramento que identificam, mostram que de 1972 a 1978 houve aumento de 16,4% no número de imóveis de 2 mil a 5 mil ha e de 14,2% da área por eles ocupada. O número dos imóveis de 5 mil e mais ha aumentou em 8,7%, enquanto a área cresceu em 27,9%. Esses dados evidenciam um forte aumento das grandes propriedades, tanto maior quanto mais elevados seus tamanhos. Em 1972, apenas 3,1% dos imóveis detinham 61% da área total cadastrada e, em 1978, cerca de 3,6% dos imóveis detêm nada menos que 66% da área total. Por outro lado, a área aproveitável não explorada dos imóveis rurais atingia, em 1978, cerca de 37% da área total dos imóveis, contra 22% em 1972. Tal fato se deve, mais que tudo, à predominância quase exclusiva de projetos de pecuária extensiva na ocupação das áreas novas das regiões Centro-Oeste e Norte (**Reforma Agrária**, 1981).

A concentração de terras é, de fato, maior do que o que esses dados revelam, pois eles omitem os casos de múltipla propriedade. Existem casos como de um só fazendeiro ser dono de mais de 50 fazendas, ou ainda, como no Acre, em que cerca de 100 pessoas são proprietárias da quase totalidade da extensão do Estado (*O Globo*, 8-9-1980).

Dados do INCRA também mostram que as propriedades de menos de 10 ha, que representavam mais de 36% dos imóveis em 1967 e ocupavam quase 2% da área total cadastrada, tiveram sua participação reduzida para

1% da área cadastrada em 1978 e passaram a representar cerca de 28% do número total de imóveis do País (GRAZIANO DA SILVA e HOFFMANN, 1980).

Os dados do IBGE sobre o censo de 1980 ainda não estão disponíveis, tendo sido divulgadas, porém, algumas informações. Por exemplo, apesar da expansão da área rural, o número de propriedades caiu 0,87% no Sul entre 1975 e 1980 e 0,6% no Centro-Oeste no mesmo período. Por outro lado, os dados do censo já divulgados mostram que os trabalhadores do campo tiveram sua participação diminuída na renda nacional. Os 50% mais pobres da zona rural que, em 1970, detinham 22,4% da renda rural chegaram em 1980 com apenas 14,9%. Por outro lado, os 5% mais ricos que em 1970 detinham 23,7% em 1980 passaram a concentrar 44,2% da renda, enquanto 1% do topo quase triplicou sua participação, saindo de 10,9 para 29,3%.

TABELA 2

Distribuição do rendimento da população no campo (em porcentagem)

	1970	1976	1980
20% mais pobres	5,2	4,1	— (*)
50% mais pobres	22,4	17,9	14,9
10% mais ricos	33,8	42,8	53,4
5% mais ricos	23,7	31,7	44,2
1% mais rico	10,5	15,5	29,3

Fonte: IBGE

(*) Não foi divulgada a parte dos 20% mais pobres.

Esses dados que o Censo revela não chegam a ser inesperados, pois a maior parte das pesquisas recentes sobre a modernização da agricultura apontam não só na direção de uma concentração crescente da posse da terra, mas também dos ganhos da atividade rural.

A distribuição dos salários foi divulgada para o conjunto da população, onde se observa que os 10% mais ricos recebem 50,9% dos salários em 1980, em contraste com 46,7% em 1970, e que os 50% mais pobres que recebiam 14,9% dos salários em 1970 passam a somente 12,6% em 1980. No entanto, pesquisas revelam que 36% das famílias de trabalhadores rurais ganham menos de um salário mínimo por mês. E com um salário mínimo por mês, pelos critérios dos organismos internacionais, a família já é considerada em situação de pobreza absoluta.

5 — Efeitos sobre o trabalho rural

A reorganização da agricultura brasileira nos quadros da modernização conservadora afeta grandemente o trabalho agrícola, provocando diferenciação da pequena produção, diminuição do assalariado permanente, aumento do temporário, além da expulsão da mão-de-obra rural.

Se até décadas recentes a população rural brasileira vinha aumentando permanentemente, dados do censo de 1980 mostram reversão nessa tendência. Em 1970, pela primeira vez, o censo registrou uma população urbana maior que a rural (52 milhões contra 41 milhões), porém ambas tinham taxas de crescimento positivas. Em 1980, só houve taxas positivas para as regiões Norte e Nordeste, apesar de, também aí, a população urbana ter superado a rural (as porcentagens de população rural nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, passam de 54,8 para 48,3 e de 58,2 para 49,5, de 1970 para 1980). Se em 1970, a população urbana brasileira atingia os 55,9%, em 1980 a população urbana passa para 67,6% do total.

O esvaziamento do campo é fenômeno que, historicamente, se tem registrado ao mesmo tempo que há expansão do capitalismo na agricultura. No caso do Brasil, tal esvaziamento passa a constituir-se em fenômeno explosivo na medida em que a capacidade de absorção da mão-de-obra de origem rural em atividades urbano-industriais é mínima⁽⁵⁾, dando origem não só ao subemprego, mas também à marginalização absoluta dessa população. Outro aspecto a ser destacado a partir do esvaziamento do campo, revelado pelo censo, é a aparente falência da fronteira agrícola como absorvedor permanente de grandes quantidades de mão-de-obra rural. O esvaziamento de áreas agrícolas recém-ocupadas como o Paraná, Goiás e Mato Grosso do Sul indicam que a fronteira agrícola, nas circunstâncias atuais, constitui uma alternativa muito parcial e de duração reduzida para a absorção de mão-de-obra (**Jornal do Brasil**, 31-5-1981).

O aumento do êxodo rural pode ser visto como sendo das expressões mais importantes do processo de proletarianização do trabalhador rural, porém não a única. À medida que se transformam os latifúndios, que se criam novas empresas agrícolas e estimulam-se cooperativas de produtores que vão funcionar como grandes empresas, redefine-se a pequena produção. O espaço do pequeno produtor autônomo se reduz. A pequena produção ou vai ser marginalizada, ou desmantelada no sentido da proletarianização direta de seus agentes, ou "integrada" ao complexo agroindustrial ou ainda excepcionalmente capitalizar-se.

No contexto da modernização conservadora, a possibilidade de capitalização do pequeno produtor é reduzida. Há, no entanto, alguns exemplos onde condições estruturais e conjunturais específicas permitem essa ocorrência. É o caso, por exemplo, de alguns poucos dos pequenos proprietários

(5) Dado o controle oligopólico do mercado e a absorção de tecnologia importada, poupadora de mão-de-obra.

produtores de soja em Cruzeiro do Sul, que, beneficiando-se de políticas de incentivo à soja, mudam a natureza de seu empreendimento passando a assalariar trabalhadores e a expandir a área que cultivam por compra e/ou arrendamento de novas terras (PEIXOTO, CHALOULT, FIGUEIREDO, 1979). Também é o caso dos "agricultores sulistas" que se deslocaram para o Distrito Federal como arrendatários do governo dentro de um programa de assentamento dirigido e aí desenvolveram um empreendimento capitalista (FIGUEIREDO, 1979). Processo que ocorre, também, no seio de cooperativas, beneficiando aqueles produtores que reúnem condições para um maior volume de produção e controle da empresa cooperativa (ARAÚJO, 1980).

O processo de diferenciação da pequena produção não elimina por completo a pequena produção tradicional, porém sua importância relativa tende a cair. Se em relação a alguns produtos básicos de alimentação ainda exerce papel importante, como no caso do arroz e do feijão, alguns estudos recentes mostram que a produção capitalista nessas culturas é crescente ⁽⁶⁾ (BORGES e SERVILHA, 1978).

Não foram divulgados, ainda, os dados do último censo sobre trabalho assalariado no campo. Porém, como sugerem pesquisas recentes, é de se esperar que as tendências de redução na participação relativa do trabalho assalariado permanente em relação ao total da população ocupada na agricultura, já observadas em 70 e 75, venham a se manifestar. Isso porque, dado o aumento da modernização e utilização de técnicas modernas de produção, só ficam permanentemente empregados no campo os trabalhadores mais especializados ⁽⁷⁾. Por outro lado, inúmeras pesquisas evidenciam o aumento do trabalho assalariado temporário, que cresce a uma taxa de 12% ao ano (IPARDES, 1978; D'INCAO MELO, 1977; FETAEG, 1980).

As formas diretas de proletarianização através do assalariamento não esgotam esse processo na agricultura brasileira. A "integração" do pequeno produtor à grande empresa é sua nova face no Brasil. Com a generalização do empreendimento capitalista no campo, com investimento direto de capital na agricultura e/ou via domínio do processo de comercialização, financiamento e assistência técnica, o espaço do pequeno produtor autônomo se reduz. O bloqueio das possibilidades de pequenos produtores "integrados" se apropriarem de trabalho excedente os coloca em um processo que, tendencialmente, os transforma em força de trabalho para o capital (MOREIRA, 1981). A subordinação do trabalho familiar da pequena produção "integrada" ao capital industrial dá-se através de um duplo movimento de circulação, no qual a assistência técnica desempenha um papel fundamental: circulação de insumos agrícolas do setor industrial para o setor agrícola e circulação de matéria-prima agrícola para o setor industrial (CPDA, 1979:

(6) O governo cria o Profissão e, com incentivos e subsídios, é de se esperar que aconteça com a cultura do feijão o que já aconteceu com outras que se modernizaram e deslocaram a pequena produção tradicional.

(7) Do total de trabalhadores qualificados na agricultura, 75% concentram-se em São Paulo e nos Estados do Sul.

114). No primeiro momento define-se a posição subordinada do pequeno produtor no processo de produção e comercialização e, no segundo, dá-se a apropriação, pela indústria, do excedente econômico gerado pelo agricultor.

Um estudo de caso na cultura do fumo no Rio Grande do Sul mostra que, nesse tipo de articulação indústria/pequeno produtor agrícola, tanto a propriedade privada da terra como o caráter mercantil da produção agrícola tendem a se descaracterizar diante da posição subordinada ao capital industrial (LIEDKE, 1977).

O que leva a grande indústria a organizar a produção dessa maneira ao invés de produzir ela mesma sua própria matéria-prima, é a possibilidade de maior acumulação que aquela opção acarreta. O grau de subordinação da pequena produção varia, mas nos casos em que é mais intensa, como na produção de fumo, suínos e uva (SANTOS, 1978), por exemplo, o fato de a transferência de sobretrabalho do produtor se dar através da venda do produto ou da venda de força de trabalho vai depender inteiramente das conveniências do capital industrial no setor. O momento final do processo de proletarianização, a expropriação da terra, pode ser realizado quando as indústrias bem o entendam. As migrações de população rural do Sul do País — onde o processo de “integração” mais se generaliza — para os centros urbanos ou para as regiões de fronteira são uma evidência indireta que essa expropriação já se verifica, com uma intensidade não negligenciável. O processo de integração é seletivo, na medida em que só envolve produtores capazes de incorporar técnicas modernas, e dominante em diversos produtos de alto valor comercial e de interesse de empresas industriais e cooperativas. Um estudo sobre uma cooperativa do Estado de São Paulo revela casos de cooperados que tiveram que vender suas terras para saldar dívidas com a cooperativa. A direção da cooperativa interpreta esses casos como de incompetência de produtores que não conseguem um padrão mínimo de qualidade (ARAÚJO, 1980).

6 — Tentativas de corrigir os “efeitos selvagens”

O processo de modernização da agricultura brasileira se desenvolve com as características aqui delineadas enquanto são suprimidas as forças de oposição ao regime, reprimidas a classe operária e as organizações autônomas de trabalhadores rurais. As políticas governamentais em relação à agricultura têm o sentido claro de favorecer a grande empresa agrícola, reforçando tendências concentradoras da estrutura agrária, aumentando desigualdades regionais e marginalizando vastos setores da população rural — os mais de 8 milhões de pessoas ocupadas nos 2,6 milhões de minifúndios com menos de 10 ha e os quase 7 milhões de bóias-frias. Os governos militares tentam legitimar-se pela eficiência econômica fortalecendo a maior concentração e centralização das empresas mais avançadas com participação maciça do capital estrangeiro e suporte das empresas públicas. Apesar dos índices recentes de crescimento da agricultura, é inegável o potencial explosivo da agricultura brasileira. Os conflitos de terras estão

aí para atestá-lo, ao lado do aumento dos bóias-frias e dos bolsões de pobreza absoluta (8).

Não é que os problemas da pequena agricultura e do trabalhador rural não estejam presentes nas considerações dos formuladores das políticas governamentais. A própria reprodução do sistema como um todo exige determinadas políticas voltadas para o pequeno produtor, quer seja para assegurar no campo uma mão-de-obra disponível para a empresa capitalista rural, quer para garantir uma produção de alimentos a baixo preço relativo ou para criar uma base de apoio ao regime. O que acontece é que as medidas de política, visando à pequena agricultura e ao trabalhador rural, tomadas em contexto político autoritário onde os diretamente interessados não são consultados e nem têm meios de questionar sua aplicação, acabam por gerar resultados opostos aos inicialmente pretendidos, quando não é o caso de não chegarem a ser postas em prática.

A partir de 1964 e mesmo durante os períodos de maior fechamento político, programas de apoio à pequena agricultura foram criados, com ou sem pressão de organismos internacionais. Cabe lembrar que a procura de correção de desigualdades não se dá a partir, ou por causa, da constatação de que existem. Para se tornarem objeto específico de preocupação por parte do planejamento governamental, foi necessário que tais desigualdades se colocassem como fatores efetiva ou potencialmente desestabilizadores do sistema (FERREIRA, 1980). Assim já em 1964, com base no Ato Institucional de 9 de abril, é aprovada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro, que estabelece o Estatuto da Terra. O documento visa a regulamentar "os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da política agrícola", sem ferir os interesses fundiários, mas promovendo a justiça agrícola. A lei ainda está em vigor, mas, na prática, muito pouco do que estabelece é cumprido. O governo sofre forte oposição dos interesses dos grandes proprietários e empresários e já a partir de 1970 é deixada de lado qualquer referência à regorma agrária. Os problemas passam a ser equacionados de outro modo, e a ênfase passa a ser dada à política de colonização, especialmente na Amazônia, mas também incluindo projetos no Nordeste.

A colonização, como a define o Estatuto da Terra, "é toda atividade oficial ou particular que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedades familiares ou através de cooperativas". Estudo recente mostra que a política de colonização iniciada em 1970, como resposta às necessidades mais imediatas das massas de camponeses empobrecidos do Nordeste, significava uma reversão na política de incentivos fiscais, iniciada em 1966 para fomentar na Amazônia o investimento de grupos empresariais do Centro-Sul. A colonização oficial, programada em 1970 e cujo agente seria o INCRA (órgão do Ministério da

(8) Só em 1980 e no que se refere a questões que envolveram os sindicatos rurais, foram denunciados 53 conflitos de terras em diversos Estados, em que ocorreram mortes, prisões e outras violências contra os trabalhadores rurais. Em alguns casos foi conseguida a desapropriação da área por interesse social, como solicitado pelo movimento sindical. Além dos conflitos de terras, são registrados inúmeros movimentos de pequenos produtores de oja, suíno, uva e fumo, além de greves de assalariados e de bóias-frias (CONTAG, 1980).

Agricultura), vai sofrer oposição da SUDAM (do Ministério do Interior) em relação à própria natureza da colonização. Do conflito sai vitoriosa a concepção da SUDAM, e o papel da Associação dos Empresários Agropecuários da Amazônia é fundamental no processo, ao mesmo tempo que os interesses dos pequenos agricultores nordestinos, supostamente representados pelo INCRA, não têm condições de se manifestar efetivamente. O resultado é que, em 1974/75, a política de colonização da Amazônia se desvincula da intenção de resolver os problemas de mão-de-obra do Nordeste, optando-se pela colonização "seletiva" e "econômica", utilizando-se produtores do Sul do País, colonização a ser feita por grandes cooperativas agrícolas e por companhias privadas (POMPERMAYER, 1981).

É esse o sentido que passou a ser imprimido à colonização pelos órgãos oficiais responsáveis pela ocupação da Amazônia, e desde 1974 está explícita a prioridade à instalação de grandes empresas na área, o mesmo acontecendo com a ocupação dos cerrados no Centro-Oeste. Ilustrando essa linha, o Ministro da Agricultura anuncia, em março de 1982, a criação de quatro pólos agropecuários para a produção de 102 mil toneladas de alimentos destinados ao abastecimento interno e à geração de excedentes de grãos para exportação, numa área de 30 mil hectares dentro do Programa Carajás (*Jornal de Brasília*, 13-3-1982).

A política de colonização, apesar de se ter centrado basicamente na Amazônia, não se esgota aí. Seus efeitos limitados, porém, têm sido enfatizados em diversos estudos, no que se refere, por exemplo, à criação de uma camada de pequenos produtores (FERREIRA, 1980).

A busca de legitimação tem levado o governo à formulação de outras políticas e criação dos mais variados instrumentos e programas, dos quais são exemplos o FUNRURAL, o cooperativismo, o PROTERRA, o apoio a agricultores de baixa renda e, mais recentemente, a lei do usucapião especial, formulados sem a participação dos diretamente atingidos por eles e que produzem efeitos muito limitados.

Apesar do tom grandiloquente com que o Presidente Figueiredo se dirige à Nação ao sancionar a Lei do Usucapião em 10 de dezembro de 1981, afirmando que "é preciso mobilizar por inteiro os elementos à disposição do governo, assim na esfera federal como na estadual, para imprimir à reforma agrária a dimensão que o interesse público requer", o efeito esperável da lei é mais simbólico do que real. São reais os conflitos de terras que deram razão à medida, envolvendo posseiros nas diversas regiões do País e, especialmente, nas regiões de fronteira. Neste sentido é significativo o fato de o projeto de lei ter partido das áreas de segurança nacional e de ter sido encaminhado ao Legislativo pelo Presidente da República.

Em seu artigo 1º, a Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981 (*Diário Oficial*, de 11-12-1981), diz que se pode beneficiar do usucapião especial "todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 ha, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela

tiver sua morada". A redução para 5 anos do prazo para legitimar a posse da terra é o grande ponto positivo da medida. Porém, ao exigir que a posse se caracterize como "sem oposição", a lei exclui as situações de conflito. É o que leva um deputado do Partido Popular de Santa Catarina a dizer, durante a discussão do projeto na Câmara, que a lei não se assemelha em nada a um projeto de reforma, não sendo mais do que uma legitimação do *statu quo* (SCHMITT, 1981).

O projeto inicial não incluía as terras particulares, mas, em sua forma definitiva, após as emendas introduzidas pelo Legislativo, abrange as terras particulares e as terras devolutas. Ficam excluídas as áreas de interesse ecológico, as terras habitadas por silvícolas e as áreas indispensáveis à segurança nacional. A exclusão das áreas de segurança nacional foi altamente debatida no Congresso, mas permaneceu no texto final. São hoje incluídas nas áreas de segurança nacional, entre outras, as faixas de fronteiras com outros países e as áreas localizadas até 100 km de cada margem das rodovias federais da Amazônia Legal, estejam as mesmas executadas, em execução ou somente planejadas, totalizando quase 20.000 km de comprimento por 200 km de largura. E é exatamente ao longo das estradas que o posseiro tende a se fixar... Excluídas do benefício do usucapião especial as áreas indispensáveis à segurança nacional, fica do mesmo excluída a maioria dos posseiros que a ele teriam direito. Por outro lado, são inúmeros os imóveis de estrangeiros, de grandes extensões, em áreas de "segurança nacional" (9).

7 — Ampliação das bases do regime?

O significado dessas políticas formuladas sem a participação dos diretamente atingidos por elas vai no sentido da busca de legitimação do regime, que não consegue se sustentar apenas por índices de eficiência, ainda mais quando a conjuntura é de crise. Significam uma tentativa de superação de contradições presentes no sistema, visando a afastar os riscos de conflitos. Seus efeitos, porém, são limitados. Na medida em que os movimentos dos trabalhadores rurais se estruturam⁽¹⁰⁾ — aproveitando a necessidade de abertura sentida pelo regime — e que outros atores sociais, como a Igreja⁽¹¹⁾, passam a agir e falar, também, em nome dos trabalhadores rurais, é possível que tais limites não apareçam unicamente como resultados indesejáveis de um modelo de desenvolvimento eficaz, mas que a própria eficácia do modelo seja posta em questão. Por outro lado, a possibilidade de orientar esse questionamento em termos de propostas específicas tende a esbarrar não só nos interesses mais fortes do capital nacional e estran-

(9) Em Almerim, 35 imóveis de estrangeiros totalizam 575.003 ha; em Altamira, 30 ocupam 14.895 ha etc. (SCHMITT, 1981).

(10) Em 1980 a CONTAG coordena um movimento sindical com 21 federações, 1 delegacia (Acre e Rondônia), 2.500 sindicatos e 6.800.000 associados, abrangendo assalariados permanentes e temporários, parceleros, arrendatários e pequenos proprietários. O movimento sindical organiza a luta dos trabalhadores rurais em diversas frentes (CONTAG, 1980).

(11) Sobre o papel da Igreja, são importantes as análises de MARTINS (1980) e CARVALHO (1980).

geiro na agricultura, mas também na diversidade dos trabalhadores rurais, já agora altamente diferenciados em função dos mecanismos da modernização conservadora.

A complexidade da estrutura agrária em suas diversas dimensões leva a que, no caso brasileiro atual, não se possa "fazer de alvo único da reforma agrária o combate ao latifúndio. O latifúndio é um problema. Mas apenas um entre outros mais" (FIGUEIREDO, P., 1979: 186).

Tudo leva a crer que a questão agrária, não só pelo potencial de conflito que o mundo rural brasileiro abriga, mas também pela importância da agricultura na sustentação do modelo econômico atual, tenderá, cada vez mais, a ocupar posto privilegiado nas estratégias governamentais de promoção do desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

AIDAR, A. C. Kfourri e PEDROSA JÚNIOR, Roberto Mário — "Espaços e Limites da Empresa Capitalista na Agricultura". *Revista de Economia Política*, vol. 1, nº 3, S. Paulo, Ed. Brasiliense, 1981.

ARAÚJO, Caetano Ernesto — **Cooperativismo e Acumulação: Um Estudo de Caso**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (mimeo), 1980.

ARROYO, G., ALMEIDA, Sílvio Gomes de e VON DER WEID, J. M. — "L'impact des Firmes Multinationales Agro-Alimentaires sur l'Emploi en Amérique Latine". *Amérique Latine*, Paris, CETRAL, 1979.

BERTRAND, J. Pierre — "Agro-business et agro-industrie, complexe et filière (chaîne) agro-alimentaire (industriel): Un essai de présentation généalogique et critique de ces notions". In . P. BERTRAND, Hélène RIVIÈRE D'ARC e Hervé THERY — **Développement du Complexe Agro-Industriel et Reorganisation de l'Espace Rural**. Paris (mimeo), 1981.

BORGES M. e SERVILHA, Waldemar — **Produção Agrícola de Alimentos no Brasil: Estudo sobre as Culturas de Arroz e Feijão** (mimeo), 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique — "O Regime Político Brasileiro". *Estudos* 2. S. Paulo, CEBRAP, 1972.

CARVALHO, Abdias Villar — "A Igreja e os Problemas da Terra". *Reforma Agrária*, Ano X, nº 2, S. Paulo, ABRA, 1980.

CHALOULT, Yves — **Estado, Acumulação e Colonialismo Interno**. Petrópolis, Vozes, 1978.

OPDA — Centro de Pós-Graduação e Desenvolvimento Agrícola. **Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura Brasileira**. Brasília, Binagri, 1979.

DELFIN NETTO, Antônio — "A Agricultura no Programa de Ação do Governo 1964/66". Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP (mimeo), 1964.

D'INCAO MEO, Maria da Conceição — **O Bóia-Fria: Acumulação e Miséria**. Petrópolis, Vozes, 1977.

FERREIRA, Brancolina — **O Estado e a Reprodução da Pequena Produção. Reflexões em Torno de um Caso de Colonização Compulsória.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (mimeo), 1980.

FETAEG — Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás. **O Bóia-Fria no Estado de Goiás.** Goiânia, 1980.

FIGUEIREDO, Paulo de — "Democracia e Reforma Agrária". **Revista de Informação Legislativa.** Ano 15, nº 60, Brasília, Senado Federal, 1978.

FIGUEIREDO, Vilma — **Desenvolvimento Dependente Brasileiro.** Rio de Janeiro, Zahar ed., 1978.

FIGUEIREDO, Vilma et alii — "A Intensificação da Agroempresa no DF". Em ARAÚJO (coord) **Reflexões sobre a Agricultura Brasileira.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

GRAZIANO da SILVA, José e HOFFMANN, Rodolfo — "A Reconcentração Fundiária". **Reforma Agrária,** nº 6, nov./dez. 1980.

IPARDES — Instituto Paranaense de Desenvolvimento. "O Trabalho Volante na Agricultura Paranaense". Em **Transformações no Setor Agrícola Paranaense no Período 1960-75** (mimeo), 1978.

LIEDKE, Elida Rubini — **Capitalismo e Camponeses (relações entre indústria e agricultura na produção de fumo do RS).** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (mimeo), 1977.

MARTINS, José de Souza — "O Documento da Terra Prometida". **Reforma Agrária,** Ano X, nº 2, São Paulo, ABRA, 1980.

MOREIRA, Roberto José — "A Pequena Produção e a Composição Orgânica do Capital". **Revista de Economia Política,** vol. 1, nº 3, julho/setembro, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1981.

PEIXOTO, Heverton Rosa, CHALOULT, Norma Beatriz e FIGUEIREDO, Vilma — **Estrutura da Produção Agrícola e Política Governamental: Reflexos de sua Inter-relação para os Pequenos Agricultores.** Brasília, SUPLN/MA (mimeo), 1977. **A Soja na Pequena Agricultura.** Brasília, BINAGRI, 1979.

POMPERMAYER, Malori José — "Estrutura Agrária e Políticas Públicas". **Cadernos DCP,** nº 6, Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1981.

Reforma Agrária — Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vol. XI, nº 3, São Paulo, ABRA, 1981.

SAMPAIO, Plínio — **Capital Estrangeiro e Agricultura no Brasil.** Petrópolis, Vozes, 1980.

SANTOS, José Vicente Tavares dos — **Colonos do Vinho.** São Paulo, Hucitec, 1978.

SCHMITT, Arnaldo — Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados e publicado no **Diário do Congresso Nacional,** do dia 11 de novembro, 1981.

SORJ, Bernardo — **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira.** Rio de Janeiro, Zahar ed., 1980.

CONTAG — Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **As Lutas Camponesas no Brasil,** Rio de Janeiro, Ed. Marco Zero, 1980.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Agropecuários de 1970, 1975. Dados preliminares do censo de 1980.