

Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária

GUILHERME C. DELGADO

O LUGAR DO setor rural na economia brasileira e as interpretações que dele se fez ou faz ao longo de mais de meio século do pós-guerra são o centro de nossa análise neste ensaio sobre pensamento econômico, economia e sociedade agrária no Brasil.

Observe-se que o período do pós-guerra, ou mais extensivamente a história da economia posterior à Revolução de 1930, focaliza mais freqüentemente na literatura especializada a expansão e consolidação da indústria moderna na economia brasileira. Nesse contexto o setor rural foi em geral interpretado de maneira subsidiária ao longo do ciclo de industrialização 1930-1980, sendo até hoje interpretado com freqüência como fluxo caudatário desse processo, durante o longo ciclo industrial.

A bem de uma melhor demarcação temática, diria que essa tese (setor rural subsidiário da industrialização) é mais específica da reflexão da historiografia econômica, e mesmo da teoria do Desenvolvimento Econômico em voga no período. Esse enfoque temático catalisa uma importante parcela da reflexão sobre a questão que ora nos interessa – a expansão e modernização do setor agropecuário coetânea à industrialização brasileira – mas elude outra vertente importante do pensamento econômico sobre problemas específicos que historiadores, economistas, agraristas e cientistas sociais, em geral, cognominaram de “questão agrária brasileira”. Em algum momento do debate temático estas distinções se confundem (ver Rangel, 1961), mas em vários outros textos “clássicos” (Caio Prado Jr. e Celso Furtado principalmente) a questão agrária contém outros ingredientes fundamentais (estrutura fundiária e relações sociais no campo), que são de certa forma externos à discussão do lugar da agricultura no desenvolvimento industrial brasileiro. Talvez a dualidade temática reflita a própria dualidade da modernização técnica com atraso relativo nas relações sociais. Este enfoque segmentado é comum também à história da industrialização brasileira como pertinentemente destaca Silva (1976: 19) quando analisa a industrialização e o capitalismo no Brasil.

Essas duas vertentes temáticas – “agricultura e desenvolvimento” e “questão agrária” – adquirem contornos históricos e analíticos distintos em pelo menos três subperíodos que recortaria didaticamente para o debate – do Pós-guerra até o golpe de 1964; durante a fase áurea da “modernização-conservadora” (1965-85); após a desmontagem da política agrícola convencional e adesão ao paradigma liberal nos anos 90.

Agricultura: debate agrário no pós-guerra

Como ressaltai inicialmente, os anos do pós-guerra, e mesmo antes os anos 30, destacaram na literatura econômica a industrialização como protagonista da história econômica e da história do pensamento econômico do período. Mas, no campo agrário seria por demais reducionista impor a temática “agricultura e desenvolvimento e questão agrária” como única moldura de resgate do pensamento econômico. Na verdade, o pensamento liberal em economia, e economia rural em particular, esteve presente na reflexão teórica e na formulação da política econômica, mesmo que razoavelmente deslocado da hegemonia política que vigorou a partir de Getúlio Vargas.

Ora, no pós-guerra, liberais, desenvolvimentistas e interlocutores da “questão agrária”, debateram o lugar do setor rural na economia e na sociedade, mas fortemente influenciados pela industrialização que ocorria, seja como ajustamento constrangido da economia brasileira à realidade da substituição de importações nos anos 30 e no período da Segunda Guerra, seja como um projeto explícito da política econômica no Pós-guerra. O pensamento liberal, livre cambista, adepto das vantagens comparativas do setor primário, compareceu isoladamente neste debate, muito singularizado na figura de Eugênio Gudín (1) e não como protagonista do pensamento dominante dos meios políticos e acadêmicos de então.

Desde os anos 50 e 60 a reflexão econômica sobre o rural organizou-se em torno desses dois eixos temáticos – “a questão agrária” e “a industrialização e o papel da agricultura”.

A questão agrária

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da Reforma Agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização.

Em 1960 Caio Prado Jr. publicou sua *Contribuição para análise da questão agrária no Brasil* (2), complementada, em 1962, com a *Nova contribuição à questão agrária no Brasil* (3).

Em 1961 Ignácio Rangel lançou o livro *Questão agrária brasileira*. Prado Jr. e Rangel, nesses citados trabalhos, destacaram aspectos distintos daquilo que se viria convencionar à esquerda como cerne da crise agrária, justificadora da Reforma Agrária. Para Caio Prado Jr. (1962), “...o que se entende e deve entender por “reforma agrária” nas atuais circunstâncias do país é a elevação dos padrões de vida da população rural, sua integração em condições humanas de vida, o que não é e está longe de ser o caso em boa parte do Brasil”.

Ao problema agrário geral nos termos aí pressupostos, propôs uma estratégia explícita de reforma agrária que continha duas vertentes principais, para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também às iniquidades da estrutura agrária: “Trata-se de um lado da extensão da legislação social – trabalhista para o campo, isto é, de proporcionar ao trabalhador rural proteção legal adequada que lhe assegure melhores condições de vida, tal como vem sendo praticado de vinte e tantos anos para cá, com relação ao trabalhador urbano da indústria e do comércio. De outro lado prevê-se a modificação da estrutura da propriedade fundiária no sentido de corrigir a extrema concentração que caracteriza essa propriedade, a fim de proporcionar aos trabalhadores rurais maiores oportunidades de acesso à posse e utilização de terra em provento próprio” (Prado Jr., 1962: 89-90).

No trabalho de Rangel (1961: 7), a crise agrária está referida à superprodução ou escassez crônicas de produtos agrícolas e à superpopulação rural, “... desdobrando-se a primeira nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda em desemprego urbano ... neste contexto define-se uma questão agrária quando o setor agrícola ... ou não libera mão-de-obra necessária a expansão dos demais setores, ou ao contrário a libera em excesso”.

Ainda segundo Rangel (1961: 7), a crise agrária assim definida comportaria duas ordens de soluções que o autor mais adiante denominaria de soluções aos problemas propriamente agrários ou impropriamente agrários, a saber: “(a) mudança na estrutura agrária, com o fito de criar condições mais próprias para expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por uma família camponesa, o que permitiria aumentar o número de famílias no setor agrícola, sem concomitante aumento da oferta agrícola e sem quebra, antes com elevação do nível de vida dos nossos camponeses; (b) incremento, alternativo ou concomitante do comércio exterior e da procura urbana de mão-de-obra com objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural”.

Por sua vez, Prado Jr. (1960: 7) destacou o acentuado dualismo que caracterizava a atividade rural brasileira: de um lado, a que objetivava um produto de alta expressão comercial; do outro, as atividades subsidiárias, sobretudo as que visavam a produção de gêneros de subsistência à população local.

A tese central da CEPAL neste período, protagonizada aqui no Brasil pela contribuição de Celso Furtado e diagnosticada no Plano Trienal 1963-1965, destacou o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo (4).

O pensamento católico sobre a questão agrária foi menos estruturado no debate teórico do período, pelo fato de não se exprimir pela voz dos seus intelectuais orgânicos, mas por meio das declarações dos seus bispos; e em Cartas Pastorais e declarações de caráter social doutrinário das Encíclicas sociais. Mas, certamente, exerceu grande influência política e social no período – e mesmo na atualidade – tendo grande peso na mudança de mentalidade dos católicos relativamente à Reforma Agrária. O foco da questão agrária nas Cartas Pastorais e manifestações do episcopado nos anos 50/60 foi a tentativa de aplicação da Doutrina Social da Igreja em contraste a uma realidade agrária de grave injustiça e exclusão social, então denunciadas pelo episcopado (5).

Por outro lado, pesou fortemente no discurso e na prática eclesial uma disputa de espaço com a esquerda protagonizada pelo PCB, cujas estratégias de organização dos trabalhadores rurais e defesa da Reforma Agrária foram assumidas competitivamente pelo episcopado.

Nesse contexto político e social, a Igreja católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. Este princípio, que não era exclusivo da Doutrina Social, inscreveu-se de direito nas normas do Estatuto da Terra de 1964 e, mais tarde, na Constituição Federal de 1988, substituindo “*de jure* a velha tradição do direito de propriedade, proveniente da Lei de Terras de 1850, que tratava a terra como uma mercadoria como outra qualquer.

Ainda neste debate da questão agrária dos anos 60, Delfim Netto (1963) compareceu com vários textos publicados entre 1962 a 1965, escolhendo simultaneamente um foco para ataque, uma leitura para a Reforma Agrária e uma proposta de modernização agrícola que mais adiante dominaria o debate agrário dos anos 70 e 80.

A tese cepalina de rigidez da oferta agrícola, explicitada no Plano Trienal de 1963, foi escolhida por Delfim Netto como “hipótese refutável”. Esta, uma vez derrubada com base em argumento estatístico, revelaria a inconsistência da

“questão agrária”, proposta pelo debate político da época. Neste sentido, Delfim Netto e toda uma geração de economistas e econometristas da USP demonstram a tese da resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda, tentando desta forma desmontar o argumento implícito da rigidez da oferta agrícola, qual seja, a inadequação da estrutura agrária que, ao não responder às pressões da demanda, provocaria tensões inflacionárias e crises recorrentes de abastecimento.

Observe-se que a “questão agrária” que estava sendo enfrentada por Delfim não era aquela proposta por Caio Prado Jr., mas provavelmente a tese do Plano Trienal, e em parte o argumento secundário de Ignácio Rangel relativo aos chamados problemas “impróprios” da questão agrária, ambos calcados numa visão das funções da agricultura no desenvolvimento econômico. Tampouco as questões ético-sociais presentes na doutrina da Igreja católica ou mesmo na visão humanista de Caio Prado Jr. foram enfrentadas pelos economistas da USP.

O argumento-chave deste grupo negava a existência da uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevaescentes no meio rural como um problema econômico relevante, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico, a saber:

- liberação de mão-de-obra, a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos;
- criação de mercado para os produtos da indústria;
- expansão das exportações;
- financiamento de parte da capitalização da economia (Delfim Netto, 1963: 85).

Neste ponto, o debate agrário de Delfim Netto já se deslocava para a segunda abordagem deste texto, qual seja, a do lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra.

Esclareça-se, por oportuno, que esta tese da “modernização sem reforma” foi também o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964 que, dentre outras coisas, cortaria a efervescência do debate agrário, tentando encerrá-lo pelo “argumento” da força.

O lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra

É preciso situar o pensamento econômico hegemônico no Brasil a partir do golpe de 1964 para entender o debate sobre “agricultura e desenvolvimento”, todo ele calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico (6). As chamadas

cinco funções da agricultura: liberar mão-de-obra para a indústria; gerar oferta adequada de alimentos; suprir matérias-primas para indústrias; elevar as exportações agrícolas; transferir renda real para o setor urbano estavam impregnadas na imaginação dos economistas conservadores da época, e também na de alguns críticos do sistema, de forma que somente se reconheceria problemas ou crise agrícola onde algumas dessas funções não estivessem sendo sistemática e adequadamente atendidas.

Observe-se que as expressões “crise agrária” ou “questão agrícola” compareciam nos diagnósticos dos interlocutores à esquerda da “questão agrária”, diferentemente de como esta tinha sido concebida pelo pensamento conservador. Enquanto os primeiros focalizavam as chamadas relações internas de produção – acentuando o papel da estrutura de propriedade fundiária e das relações de trabalho predominantes, e seus efeitos econômicos e extra-econômicos –, os conservadores as observavam pela lente das funções da agricultura. Atendidas as funções básicas imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o índice geral de preços, a balança comercial, e a produção industrial, não haveria por quê falar em crise do/no setor primário.

A leitura sobre o desempenho do setor agrícola no Pós-guerra, na perspectiva do PAEG (1964-66), tentou fazer um misto da interpretação da agricultura expressa no Plano Trienal (63-65) e uma ponte com a visão desenvolvimentista-funcionalista (EPEA, 1965: 91-108). Diagnosticou atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, facilitado por uma fronteira agrícola em continua expansão, estagnação no comércio exterior, pressões inflacionárias oriundas do desenvolvimento da agricultura e inadequação da estrutura agrária. A esse diagnóstico, o grupo da USP, liderado por Delfim Netto (1965: 279-298), respondeu com uma crítica radical conservadora, fortemente apoiada na justificação técnica e econométrica. Os pontos principais desse debate foram os seguintes:

- os preços por atacado de produtos agrícolas no período 1949/63 cresceram sistematicamente aquém dos preços industriais, não havendo pressão inflacionária oriunda da agricultura;
- o produto bruto do setor agrícola tem crescido a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no pós-guerra;
- as exportações agrícolas ficariam de fato estagnadas e não-diversificadas (peso do café e da sua política valorizacionista) (7);
- a estrutura agrária não seria problema para o crescimento, nem haveria necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra, mas tão somente ações pontuais e regionais (leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços;
- a agricultura poderia e precisaria se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico.

Esses diagnóstico e programa de crescimento agropecuário, explícitos nas teses de 1963-64 do grupo da USP liderado por Delfim Netto, correspondem, na verdade, a uma proposta de modernização sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Portanto, o programa agrário do grupo propôs a pergunta: “Mas, afinal, de que depende a expansão do setor agrícola?”

E respondendo à sua própria questão:

- em primeiro lugar, do nível técnico da mão-de-obra;
- em segundo, do nível de mecanização;
- em terceiro lugar, do nível de utilização de adubos;
- finalmente, de uma estrutura agrária eficiente.

*A modernização conservadora – 1965-1980:
mudança no eixo do debate agrário*

Os interlocutores da “questão agrária” até 1964, com a exceção notável de Caio Prado Jr., debatiam indistintamente “problemas propriamente agrários”, no dizer de Ignácio Rangel, ou seja, aqueles que diziam respeito às relações de produção e à estrutura fundiária, e suas conseqüências sociais, econômicas e políticas. Mas debatiam também as questões relativas à oferta e à demanda de produtos agrícolas, e seus efeitos sobre os preços; ao emprego e ao comércio exterior, como se estivessem também tratando da “questão agrária”, aqui vista de outro ângulo, qual seja, ainda no dizer de Rangel, dos problemas “impropriamente agrários” ou externos às relações de produção, mas que contudo a co-determinavam.

A partir do golpe de 1964 o debate político foi cortado, e lentamente o pensamento conservador foi impondo o debate exclusivo em torno do segundo eixo da questão agrária em prejuízo do primeiro. Posteriormente, quando esse projeto de modernização entrou em crise, houve o retorno do debate agrário clássico, mas já em outro contexto histórico, diferente do que ora tratamos (veja-se o próximo tópico).

O resgate das teses modernizantes de Delfim Netto e de seu grupo iniciou-se no governo Castelo Branco como reação ao Estatuto da Terra, mas manifestou-se como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967 e começou a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.

As questões postas no debate agrário ficaram inteiramente dominadas pela agenda oficial, que promoveu uma aparente metamorfose da “questão agrária”,

realizando uma solução “b”, na linguagem de Ignácio Rangel, qual seja “o incremento, alternativo ou concomitante do comércio exterior e da procura urbana de mão-de-obra, com objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural”.

Na verdade, o grupo da USP até concordaria com esta proposição, mas o seu diagnóstico era diferente. Tratava-se, no caso, de fazer crescer a produção e a produtividade do setor agrícola, puxadas pela demanda urbana e pela demanda externa em processo de acelerado crescimento.

Neste novo contexto as questões envoltas no papel da agricultura e no desenvolvimento econômico já eram outras em relação às duas primeiras décadas da industrialização. Aparentemente as “funções de transferências de recursos” e renda do setor agrícola para o setor industrial já não mais se adequavam às novas necessidades da acumulação de capital.

No período que estamos analisando, as funções da agricultura na economia, mais além de perseguir objetivos estritos de estabilidade de preços e do salário real e superávit comercial externo, incorporariam uma outra demanda, não presente no período anterior: *o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo*, processo fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período.

Denominei este processo de integração técnica-agricultura-indústria, caracterizado de um lado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizados pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.); e máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de injeção, entre outros). De outro lado, ocorreu uma integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (oleginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.) (8).

Esse período histórico (1965-1980), constituiu-se, com muita clareza, na idade de ouro de desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. Mas é importante não eludir sua matriz agrária.

É relevante ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela Reforma Agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dos anos 50, dominada excessivamente pela prioridade do IBC à valorização cafeeira e ao regime cambial então vigentes. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase 20 anos no nível de US\$ 1 a 1,5 bilhão por ano.

A integração técnica da indústria com a agricultura, que se dera nos EUA e na Europa Ocidental ainda no início do século XX, ocorreria no Brasil somente nas décadas de 60 e 70, se bem que a mudança na base técnica de produção da agricultura paulista tivesse antecedido um pouco ao período que estamos aqui considerando (anos 50).

Contudo, foi apenas com a articulação pela União do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1965, que ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos Institutos por produto (IAA, IBC, CTRIN-DTRIG, CEPLAC etc.), e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor.

Perseguiu-se na política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (riscos de produção e de preços). 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.

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 60 para o estilo de modernização agrícola que ora estamos analisando encontra-se fortemente documentado na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural) e, ainda, o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Política de Garantia de Preço, PROAGRO, Pesquisa e Extensão Rural etc.).

De fato no período analisado houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, e significativa alteração no padrão técnico do setor rural.

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira – do ponto de vista técnico, social e regional – foi preservado e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial. Regionalmente identificado com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 nos institutos federais de fomento e defesa setoriais, ou reassimilado em programas e projetos especiais, o latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural.

Da transição dos anos 80 ao domínio da ordem liberal

Visto de uma perspectiva histórica, os anos 80 teriam sido um período crítico da transição do padrão modernizante e conservador pretérito para um novo padrão, provavelmente liberalista, mas também conservador dos anos 90. Na verdade, esta é uma simplificação conceitual provisória que ora adotamos para resgatar a problemática neste texto, cambiante como de fato o é em cada período histórico do pós-guerra.

Nas duas décadas que nos separam da “idade de ouro” da nossa modernização conservadora tivemos uma nova inflexão no debate agrário com o retorno da questão agrária ao debate político e econômico após o fim do regime militar; e a inauguração da nova ordem político-social da Constituição de 1988, sob tensão da nova ordem mundial, de cunho econômico-liberal.

Observe-se que, com relação ao primeiro tópico – o retorno da questão agrária desde o final do regime militar até o presente, essa nova problematização ocorreu em situação de relativa estagnação industrial, mas com alto crescimento dos saldos comerciais externos oriundos da agricultura na década de 80 (9), ou ainda com relativa estagnação industrial e precária inserção externa das exportações nos anos 90. Esta observação é relevante porquanto acentua à questão agrária atual tinturas estagnacionistas, que na verdade não se colocavam nos anos 60.

A transição do padrão da “modernização conservadora” ao regime da liberalização comercial dos anos 90 é mediada por todo um período de desmontagem do aparato de intervenções no setor rural, montado desde 1930 e fortemente reciclado no período militar. Neste contexto histórico recoloca-se a “questão agrária” a um tempo em que o desenvolvimento econômico da agricultura já não é um projeto político prioritário na agenda do Estado e tampouco o é o projeto de industrialização que puxara antes a modernização agropecuária. Agora a prioridade está posta no setor externo, mas de maneira muito distinta do que fora a inserção externa numa economia relativamente protegida.

Na atual conjuntura aprofunda-se também a dualidade do debate agrário: de um lado as várias correntes que refletem os novos e velhos dilemas da questão agrária; de outro, os protagonistas do *agribusiness*, adeptos de uma integração externa da economia rural, protagonizada pelas grandes corporações internacionais do comércio e da indústria de *commodities*, livres de quaisquer restrições relativas às políticas nacionais, mas fortemente impelidas pela política comercial norte-americana. Neste sentido, é muito mais uma integração *business* do que agro, já que não há qualquer vinculação explícita desse projeto com a territorialidade nacional do setor rural e com os grupos rurais tradicionais da “idade de ouro” da modernização. Mas, talvez até mesmo pelo aprofundamento da dualidade tenhamos atingido um certo grau de unidade na problemática da crise agrária. Tal

aspecto nos poupa da segmentação temática, como o fizemos com referência aos períodos precedentes.

Sem desdém algum para com os protagonistas do agronegócio, sinto contudo carência de formulação teórica neste campo, diferentemente do que acontecera no debate da modernização.

O caráter de síntese neste texto e os limites formais do seu tamanho não nos permitem resgatar toda produção teórica dos últimos 20 anos no que ela reflete sobre as condições dessa transição e a nova inserção externa nos anos 90. Mas focando o debate no tema específico deste artigo – a expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra – trabalhamos com a hipótese de que há um relativo estancamento da produção agropecuária e dos seus complexos agroindustriais conexos (10), a um tempo em que o debate da questão agrária retorna com maior complexidade.

Sobre a “questão agrária”, é preciso contextualizá-la historicamente, recuperando ao mesmo tempo o que há de essencial no debate clássico.

Em primeiro lugar, parece-nos que o conceito da questão agrária de Caio Prado Jr., relacionando a miséria das condições humanas da vida à perversidade das relações de trabalho e relações de propriedade, permanece profundamente atual; 40 anos depois da “modernização conservadora” e da liberalização agrícola ora em curso, não melhoraram, antes se agravaram, as situações estruturais por ele apontadas. Mas diferentemente do que previra Caio Prado Jr., não foram as relações de trabalho assalariado que avançaram no setor rural, mas as auto-ocupações em diferentes regimes de trabalho familiar.

Somente nesta última década, como fruto de conquistas parciais da democracia inaugurada pela Constituição de 1988, houve alguns avanços no campo dos direitos sociais e no Programa de Reforma Agrária (11). Mas tais mudanças ocorrem em situação de profundo agravamento dos “problemas imprópriamente agrários”, ou seja, a estagnação industrial e a demanda externa, fato que provocará, pelo desemprego aberto ou disfarçado, uma exarcebação da “questão agrária” aos limites de paroxismo, assim descritos por Rangel em 1961: “Uma crise agrária tal que impusesse uma reforma agrária endereçada à solução dos problemas próprios no Brasil teria que ser em primeiro lugar uma crise industrial profunda que fizesse refluir para os campos parte importante de mão-de-obra atualmente nos quadros urbanos. Só isso poderia criar condições econômicas e políticas para a revolução agrária implícita em tal reforma”.

Não há pretensão, neste texto, de demonstrar empiricamente se a assertiva datada de 1961, de autoria de Rangel, aplicar-se-ia à realidade concreta da atual conjuntura, pois haveria sempre inúmeras possibilidades de respostas políticas a uma questão identificada, ou a reconceitualização desse mesmo problema em outros termos, o que implicaria diferente resposta política. Assim, é que usando o mesmo

referencial clássico brasileiro da questão agrária, diríamos que há no debate agrário atual outras teses em circulação, com pelo menos duas importantes contraposições a essa tese radical, no sentido de ir à raiz do problema agrário.

Há um debate teórico difuso que, para propósitos provisórios de identificação das problemáticas e correntes de pensamento envolvidas, chamaríamos de debate sobre o novo rural brasileiro. Nesse debate, comparecem vários autores e teorias que delimitam pelo menos três problemáticas interconectadas: a reconceitualização do setor rural à luz dos novos aspectos demográficos e socio-econômicos da ruralidade; as novas funções do setor agrícola no processo de desenvolvimento, enfatizando-se novos aspectos da teoria do desenvolvimento; o enfoque no território e na pluriatividade como novas dimensões do setor rural.

A reconceitualização do setor rural (Wanderley, 1997) à luz da nova leitura da dicotomia rural-urbana (Cardoso, 1998) das novas funções e espaços da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, com ênfase no papel do território (Abramovay, 1999) ou da pluriatividade e/ou das fontes de renda alternativas que as famílias rurais realizam (Silva, 1976), trazem evidentes contribuições aos debates agrários e inovam a compreensão do espaço rural. Nesse sentido, ajudam-nos a compreender o espaço rural além de sua restrita expressão empírica ou estatística, calcada nos critérios de estabelecimentos agropecuários e/ou de domicílios rurais.

A tese da solução da “questão agrária” recorrendo às potencialidades de criação de novas oportunidades de trabalho e/ou fontes de renda no espaço rural, independentemente da produção agrícola, recorrendo-se a um conceito de “novo espaço rural”, é simultaneamente uma tentativa de responder às “questões agrárias” atuais e aos dilemas contemporâneos de estagnação econômica.

Essa tese, na realidade, apoia-se parcialmente no pensamento clássico de Ignácio Rangel. Observe-se que em outra passagem da sua *Questão agrária brasileira*, Rangel vislumbra a solução “a” para a crise agrária: “mudança de estrutura agrária com o fito de criar condições mais propícias para a expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por cada família camponesa, o que permitiria aumentar o número de famílias no setor agrícola sem concomitantemente aumento de oferta de bens agrícolas e sem quedas, antes com elevação do nível de vida dos nossos camponeses” (Rangel, 1961: 7).

Sem embargo da relevância do novo espaço rural como fonte de renda e ocupação às famílias rurais, nessa linha teórica falta, contudo, uma abordagem sobre a economia política desse novo espaço. Pois não me parece provir da dinâmica do mercado essa potencialidade da inclusão social (novas fontes de renda e de ocupação), mas sim de algum projeto político, a ser identificado.

Uma palavra final e devida neste debate atual da “questão agrária” à contribuição de José de Souza Martins, cuja obra de conjunto nos últimos 20 anos é

importante fonte referencial para movimentos e outros atores sociais – CPT, MST, CONTAG – e para o meio acadêmico em geral.

A trajetória recente do debate agrário em que Martins se envolveu depois da publicação do seu excelente livro *O poder do atraso. ensaios da sociologia da história lenta* (1995) é, em parte, reflexo do impasse político que ora molda o debate da Reforma Agrária. Não vou entrar nesta discussão, mas talvez no problema que a tem originado, que não é novo, e já havia sido formulado por Ignácio Rangel nos seguintes termos:

“Nos quadros da dualidade básica da economia brasileira ‘as crises de regime’ tendem a resolver-se pela ruptura de apenas um dos pólos da dualidade, sendo de esperar-se, antes mesmo do estudo dos problemas concretos em parte, e do dispositivo das forças sociais e políticas condicionadoras da direção do esforço principal do sistema, que dessa vez a mudança ocorra no campo das relações externas de produção, visto como a última grande crise resolveu-se com a Abolição e a República, pelas mudanças das relações internas” (Rangel, 1961).

Trazendo essa concepção de Rangel à atualidade, na minha interpretação, Martins (1997: 56) manifesta o mesmo ceticismo com referência à possibilidade de mudança na relação Estado-sociedade, ou a “um rompimento de fundo histórico que torne inevitável dar solução consistente às questões pendentes, não só a questão agrária, mas também a questão do desemprego, da miséria urbana do atraso cultural, a questão das terras indígenas etc...”.

Observa-se que o ceticismo de Rangel resolveu-se na sua obra com a chamada solução “b” – crescimento urbano, industrial e externo que puxariam a produção e o emprego do setor rural, mesmo que não se mudassem as relações sociais arcaicas.

Por outro lado, ao ceticismo de Martins corresponde na atualidade uma lacuna teórica em sua obra, porquanto visivelmente não é perceptível em sua formulação da questão agrária uma solução conservadora para a crise agrária, embora o autor sintá-se a todo momento responsável por defender a política agrária do atual governo (e mesmo do seu segundo governo).

Ora, o avanço da estratégia externa da liberalização da economia brasileira, agora já agendada com a adesão à ALCA 2005, não resolve a questão agrária nem revitaliza o nosso estagnado *agribusiness*. Daí talvez se aprofunde, ao invés de se resolver, o impasse político em torno da Reforma Agrária – *Reforma Agrária: um diálogo impossível* – é sintomaticamente o título do último livro de José de Souza Martins (12).

Finalmente devemos ponderar, mais além dos impasses atuais, que houve avanços em vários aspectos da questão agrária atual, que correm o risco de ficar minimizados quando o debate se polariza em torno de teses de forte teor histórico-deterministas.

Lembramos que o período sob análise é também uma fase historicamente notável em termos de avanços de alguns direitos sociais, de longa data reivindicados pelos trabalhadores rurais:

- muda-se a relação jurídica que rege o direito propriedade fundiária, agora legitimado pela sua função social (Constituição de 1988);
- universaliza-se os direitos previdenciários estendidos ao “regime de economia familiar”;
- reconfigura-se o espaço rural sob o influxo dos aposentados rurais, dos assentamentos agrários e dos agricultores familiares em nível significativo do ponto de vista do seu impacto social sobre o setor rural.

Falta contudo um projeto político que unifique, dê direção e faça avançar essa conquista de direitos sociais, mais além da retórica e dos apelos de marketing, característicos da política oficial. E que fique claro para todos, que houve também mudança das condições de vida e de trabalho no meio rural, fruto de lutas políticas e sociais pretéritas e atuais. Tais mudanças, ainda não consolidadas, são parte integrante histórica da agenda da “questão agrária brasileira”.

Notas

- 1 Para uma discussão específica da posição de Eugênio Gudín relativamente ao seu pensamento anti-industrialista e favorável à especialização agrícola, ver Doelinger, 1977, p. 160-162.
- 2 Caio Prado Jr., Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. *Revista Brasiliense*, n. 28, mar./abr. 1960.
- 3 *Id.*, Nova Contribuição para a Análise da questão agrária no Brasil. *Revista Brasiliense*, n. 43, set./out. 1962.
- 4 Presidência da República, *Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social 1963-65*, dez. 1962, p.126, 140 e 149.
- 5 Para uma análise do papel da Igreja católica no período, ver Oliveira *et al.*, in Boris Fausto (org.), 1986, p. 345-380.
- 6 A esse respeito, ver em particular Mellor, 1961 e Delfim Netto *et al.*, 1969.
- 7 Este argumento é defendido em outros textos do período, por exemplo, Delfim Netto, 1967.
- 8 Para uma análise mais exaustiva desse processo de integração técnica, mediado pela política agrícola e comercial do período, ver Delgado, 1985, capítulos 1, 2 e 3.
- 9 A política macroeconômica do período 1983-93 esteve ancorada nos superávits comerciais externos, quando o setor rural e os complexos agroindustriais compareciam com grande importância estratégica. Mas a partir do Plano Real essa estratégia foi alterada.

- 10 As evidências estatísticas desse estancamento não caberiam neste texto. O crescimento medíocre do produto agrícola e das exportações de produtos agrícolas e agroprocessados na década de 90 em parte corroboram essa hipótese.
- 11 Para uma análise mais específica deste assunto ver Delgado & Cardoso (orgs.), 2000.
- 12 Até o momento em que encerramos este artigo o referido livro ainda não tinha sido lançado, de forma que o impasse aqui aventado é deduzido de outras manifestações recentes do autor.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *Primeiro Relatório de Pesquisa*, Projeto BRA, 97/013, São Paulo, 1999 [mimeo].
- CARDOSO, A. Dicotomia rural-urbana, economia local e pluriatividade. *Economia Ensaios*, v. 12-13 n. 2-1, Uberlândia, 1998.
- DELFIN NETTO, A. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, Boletim n. 46, Cadeira XXV. 298 p.
- _____. O café do Brasil. São Paulo, *Estudo ANPES*, n. 3. 130 p.
- _____. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. São Paulo, *Estudo ANPES*, n. 5, 1969. 152 p.
- DELGADO, Guilherme. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo, ICONE-Unicamp, 1985. 240 p.
- DELGADO, Guilherme & CARDOSO, José Celso. *Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília, IPEA, 2000. 242 p.
- DOELINGER, Carlos von. Roberto Simonsen e Eugênio Gudín: a controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- EPEA. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de ação econômica do governo – 1964-1966 (Síntese), 2. ed. *Documentos EPEA*, n. 1, maio 1965. 243 p.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*. Campinas, Unicamp/IE, 1999.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1995.
- _____. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: João Pedro Stedile (org.). *A reforma agrária e a luta do MST*. Petrópolis (RJ), Vozes, 1997.
- MELLOR, John W. The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, set. 1961.

- OLIVEIRA, Antonio Flávio *et al.* Igreja católica: 1945-1970. *In:* Boris Fausto (org.), *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-64)*. São Paulo, Difel, 1986.
- PRADO JR., Caio. Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. *In:* José Eli da Veiga (org.). *A questão agrária*. São Paulo, Brasiliense, 2000, p. 15-85.
- _____. A nova contribuição para análise da questão agrária no Brasil. *In:* José Eli da Veiga (org.) cit., p. 86-126.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (Síntese), dez. 1962. 195 p.
- RANGEL, Ignácio. *Questão agrária brasileira*. Conselho do Desenvolvimento (Presidência da República), 1961. 57 p.
- _____. *In:* José Graziano da Silva (org.). *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2000. 266 p.
- SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976. 119 p.
- WANDERLEY, Maria N. O lugar dos rurais: o meio rural no Brasil moderno. CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35. *Resumo dos Anais*, Natal (RN), 1997.

Guilherme C. Delgado é doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do IPEA-Brasília, onde coordenou recente pesquisa sobre a Previdência Rural nos anos 90.