

6

6

DEZEMBRO 1980

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DEZEMBRO 1980

Nº 6

Sumário

ARTIGOS:

ESTRUTURA AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	1
Bernardo Sorj	
AUTORITARISMO, INTERVENCIÓNISMO ESTATAL E CONTROLE DO EXECUTIVO	15
Fábio Wanderley Reis	
FRANCISCO CAMPOS, ONTEM E HOJE: Reflexões sobre o autoritaris- mo brasileiro	33
Jarbas Medeiros	
CLASSES SOCIAIS, ESTRUTURA DE PODER E COOPERATIVISMO AGRÍCOLA NO SUL DO BRASIL	53
Odacir Luiz Coradini	
ORA PÍLULAS – UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE MEDICAMENTOS NO BRASIL	77
Marcos A. E. L. S. Coimbra	
ESTRUTURA AGRÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	95
Malori José Pompermayer	

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

BERNARDO SORJ, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor e, Ciência Política pela Universidade de Harvard.

JARBAS MEDEIROS, professor do Departamento de Ciência Política, concluindo doutorado pela École Pratique des Hautes Études.

ODACIR LUIZ CORADINI, professor da Faculdade de Ciências Sociais de Ijuí, Mestre pelo Departamento de Ciência Política da UFMG.

MARCOS ANTÔNIO E.L. DE SALVO COIMBRA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília-DF

MALORI JOSÉ POMPERMAYER, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford.



As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.



Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3º andar
30.000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

ESTRUTURA AGRÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Malori José Pompermyer

Para se entender o sentido das políticas governamentais para o setor agrícola é necessário ter presente as transformações recentes, por um lado, na estrutura de produção na agricultura e, por outro, nas relações das classes sociais entre si e destas com o Estado. Se é certo que a intervenção do Estado através de suas políticas para com o setor tem como sua razão de ser as necessidades da acumulação, isto não se dá de modo automático e mecânico. É fundamental que existam forças sociais que apoiem tal intervenção, onde a forma específica de inserção das classes sociais no Estado determina a maneira pela qual os interesses são formulados e processados politicamente.

Neste trabalho discutirei inicialmente determinados elementos das transformações recentes na estrutura de produção e nas relações de classes na agricultura brasileira e sua relação com as políticas estatais. Esta parte tem por finalidade esclarecer certas determinações mais estruturais das políticas estatais. Em seguida procurarei ilustrar com o exemplo das políticas na Amazônia atual, um dos aspectos recorrentes da forma pela qual os interesses predominantes na agricultura brasileira se relacionam com o aparato estatal na definição e implementação das políticas para o setor. Com esta exemplificação estarei levantando ao mesmo tempo algumas hipóteses de caráter mais geral a respeito da discutida autonomia do Estado que, no caso brasileiro, devido seu caráter autoritário, militar, intervencionista e corporativista parece deter poder autônomo próprio capaz de impor autoritativamente e de modo coesa e unitário suas decisões sobre o conjunto da sociedade e das classes, independentemente do poder e da posição de cada classe na estrutura social.¹

(1) Sem pretender uma síntese, este trabalho reúne de modo muito sumário algumas das colocações desenvolvidas em tese de doutorado, "The State and the Frontier in Brasil: A Case study of the Amazon", pela Universidade de Stanford, 1979.

TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA AGRÁRIA

Sumariamente, podemos distinguir três visões contrastantes entre si a respeito dos processos dinâmicos inerentes a agricultura no Brasil hoje.² Cada uma delas propõe diferentes soluções para a agricultura como também políticas diversas. A primeira visão, recorrente em certo tipo de literatura, prende-se ainda a idéia da dualidade básica e contraditória entre latifúndio improdutivo e minifúndio, como entraves estruturais impedindo o avanço das forças produtivas na agricultura e portanto a modernização das relações sociais no campo. A reforma agrária é proposta como solução não apenas no sentido de modernização das forças produtivas mas também de democratização da sociedade.³ A segunda visão reconhece a penetração do capitalismo no campo independentemente de reforma agrária, mas percebe esta capitalização como um processo linear cuja tendência dominante, em analogia com a industrialização é a homogeneização das relações capitalistas no campo com a formação de uma burguesia agrária e um proletariado rural e a conseqüente desintegração das formas não capitalistas de produção agrícola. Esta visão percebe nas lutas políticas tendência de identificação de interesses do proletariado rural e urbano.⁴

A estas duas linhas de análise contrasta fortemente uma terceira. Ao mesmo tempo em que aponta de modo mais explícito para a especificidade que representa a abordagem do problema do desenvolvimento do capitalismo no setor agrícola em geral, como postura teórico-metodológica inicial, ele detecta para o caso brasileiro, com base em uma variedade de estudos e informações empíricas recentes, profundas modificações no padrão de desenvolvimento da agricultura, a partir especialmente da década passada. Em trabalhos recentes o Prof. Bernardo Sorj tem sido certamente o autor que

- 2 — Qualquer classificação dos autores que têm interpretado a agricultura brasileira nas duas últimas décadas será sempre imperfeita e sujeita a limitações porque nem sempre as proposições teóricas são facilmente identificáveis.
- 3 — As origens desta linha de análise remontam ao debate relacionado com o "feudalismo versus capitalismo" que dominou a discussão na década dos anos sessenta. O ponto central desta interpretação era a tese da dualidade ou dois "Brasis", um moderno, industrializado e capitalista e outro arcaico e feudal baseado numa estrutura agrária que tinha no complexo latifúndio-minifúndio seu ponto focal.
- 4 — Embora esta interpretação signifique um passo adiante no entendimento das mudanças na agricultura brasileira, ela reduz unilateralmente a importância da penetração do capitalismo no setor rural à formação de uma classe rural assalariada, obscurecendo deste modo, outros aspectos importantes do processo de modernização rural, particularmente a formação de um setor de pequenos produtores capitalizados.

mais coerentemente tem desenvolvido e explicitado estas transformações.⁵ O elemento fundamental de sua análise reside na constatação de redefinições profundas que, desde meados dos anos 60 claramente se evidenciam nas relações entre agricultura e indústria no Brasil, a partir da formação e desenvolvimento do chamado complexo agroindustrial, fomentado por políticas estatais específicas. Entende-se por complexo agroindustrial tanto a indústria produtora de máquinas e insumos agrícolas como a indústria transformadora de matéria prima proveniente da agricultura e os próprios complexos agroindustriais integrados.

Tal redefinição do papel da agricultura no conjunto da economia significa que o setor agrícola passa a se reestruturar internamente a partir de sua inclusão imediata no circuito da produção industrial, seja como consumidora de insumos agrícolas (fertilizantes, inseticidas, etc.) e máquinas, provenientes do setor industrial, seja como produtora de matérias primas para a transformação industrial de alimentos, possibilitando o fortalecimento da agroindústria. Deste modo, a agricultura brasileira que, na fase anterior de transição para a industrialização, relacionava-se com a indústria através da geração de divisas pela exportação e do fornecimento de alimentos baratos para o mercado interno, na fase atual, de acumulação industrial, a agricultura se transforma no lugar de realização do capital industrial. É certo que se mantém aquelas funções da agricultura com relação a indústria, atualmente porém, tanto exportação de excedentes como produção para o mercado interno passam rapidamente a serem mediatizadas pela agroindústria e pelo complexo agroindustrial.

Se o aumento da produção de alimentos, no padrão tradicional de desenvolvimento da agricultura brasileira, se dava basicamente de modo horizontal, isto é, pela progressiva incorporação de terras novas no processo produtivo (daí a importância das terras de fronteira) através do uso extensivo da terra e da utilização de técnicas tradicionais de trabalho, esta agricultura primitiva passa a ter seu papel diminuído em favor do aumento da produtividade, possibilitado pelo uso de tecnologias mais modernas comandadas pelo complexo agroindustrial e pela agroindústria. A agroindústria passa a comandar a produção e não mais o latifúndio tradicional, transformando deste modo, qualitativamente, as condições de geração e apropriação de sobretra-

- 5 — A contribuição de Bernardo Sorj pode ser melhor avaliada em seu livro recente, *Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira*, Rio, Zahar, 1980. Ver igualmente "A dinâmica atual da agricultura brasileira", *Revista de Cultura e Política*, SP, Ano 1, N. 1, 1979; "Agroindustria, Estado y Formación de Classes Sociales en la Agricultura Brasileira", 1979, mimeo.; "A Reforma Agrária na Realidade atual Brasileira", *Reforma Agrária*, N. 2, Ano VIII. Nesta primeira parte do presente trabalho nos fundamentamos largamente nos estudos de Sorj.

balho quer do pequeno produtor quer do trabalhador assalariado. As relações sociais na agricultura passam a ser reorganizadas na base de sua integração ao complexo agroindustrial. As formas tradicionais de exploração da força de trabalho rural dão lugar a novas formas de produção, transformando-se a capacidade de capitalização da pequena produção familiar no centro de reestruturação das relações sociais de produção.

Em tais moldes, a modernização da produção agrícola determina um constante processo de diferenciação das relações de produção e das características dos diferentes tipos de empresas rurais e não homogeneização dessas relações, como quer uma visão mecanicista e simplificadora da realidade. Com base nas políticas públicas, grande parte dos latifúndios se transformam em modernas empresas capitalistas, diferenciando-se cada vez mais dos antigos latifúndios tradicionais fundamentados na exploração do pequeno produtor. A pequena produção por sua vez, que teve papel decisivo na geração de alimentos para o mercado interno, ou é marginalizada, ou se integra ao complexo agroindustrial, especialmente em determinadas regiões do país, criando uma camada de pequenos produtores capitalizados com base na utilização de modernos implementos e máquinas agrícolas, utilização esta, largamente subsidiada por linhas de créditos públicos.

As transformações aludidas acima no papel da agricultura tem significado, em grande parte, a viabilização do setor agrícola como lugar de realização do capital industrial. Neste contexto, ao mesmo tempo em que se verifica a quebra de monopólio dos grupos de latifundiários tradicionais que comandavam a nível regional o poder econômico e político sobre a população rural, surgem novos e poderosos interesses até então desvinculados da agricultura, a disputar sua parte nos destinos deste setor. São estes os interesses representados pelas novas frações da moderna classe do capitalismo industrial localizados principalmente no centro-sul do país: a agroindústria moderna interessada na transformação industrial da matéria prima agrícola, os complexos industriais integrados, nacionais e multinacionais e os setores industriais produtores de máquinas e toda uma gama de insumos agrícolas, liderados por empresas estrangeiras. São estes os setores protagonistas mais interessados na modernização da agricultura e nas políticas públicas a ela endereçadas. As políticas de modernização do campo, aumento de produção e de produtividade do setor, após 64, e mais especificamente a partir de 66, com suas linhas de crédito para compra de insumos modernos, incentivos diretos, isenção de imposto de fabricação e de venda destes produtos e subsídios para sua importação significam a definição da agricultura como lugar de realização da mais valia gerada no setor industrial.

É decisivo sublinhar, portanto, que, determinadas pelo padrão de acumulação na grande indústria moderna, as políticas estatais pós 64, de modernização da agricultura, têm como suporte político fundamental, a redefinição que a partir de então se opera na correlação de forças sociais na sociedade brasileira como um todo. Na verdade, suprimem-se as manifestações de oposição ao regime, reprime-se a classe operária e as organizações autônomas nascentes dos camponeses e, controlada a crise anterior pelo fortalecimento da maior concentração e centralização das empresas industriais mais avançadas, torna-se possível um novo ciclo econômico de expansão industrial, com a participação maciça do capital monopólio estrangeiro e o suporte das empresas públicas. Na agricultura, esta correlação de forças sociais é totalmente favorável à grande propriedade.

Como bem nota Sorj, referindo-se à discussões iniciadas ainda em fins do século passado sobre transformações sociais na agricultura e, especialmente, às vias alternativas referidas por Lenin acerca de tais transformações, a forma em que a modernização da agricultura e do grande latifúndio foi acelerada no Brasil pela intervenção do Estado pós-64, sintetiza o que Lenin chamou de via "junker" de transformação, em contraste com a via "farmer". Pela via "farmer" os latifundiários são eliminados por reforma agrária global, desenvolvendo-se um amplo setor de produtores independentes de onde tem início o processo de diferenciação social. Parte dos camponeses se proletariza, parte se capitaliza como pequenos ou médios produtores aburguesados. Enquanto a via "farmer", destruindo as relações servis pela reforma agrária ampla, tornaria viável a formação de um Estado democrático como forma política que assumiria o capitalismo, a via "junker", pelo contrário, daria lugar a formas políticas autoritárias elitistas. Isto porque o caminho "junker", fechando-se à reforma agrária, implicaria na evolução gradual do próprio latifúndio, que se manteria, tornando-se capitalistas os antigos grupos latifundiários. A não reforma agrária e a capitalização do latifúndio, ao mesmo tempo em que redundaria em impedimento à diferenciação do campesinato (condição da democracia) implicaria, por outro lado, no lento desaparecimento das relações servis e na proletarianização do campesinato em seu conjunto. Lenin ainda assinalou uma terceira via, a partir da reforma agrária reacionária experimentada na Rússia por Stolipyn. Esta via consistiria no apoio seletivo, por parte do Estado, a camponeses médios, os quais se transformariam em base social de apoio ao regime autoritário. Juntamente com a via "junker", na colocação de Sorj, esta forma sintetizaria a via brasileira, onde a modernização do latifúndio foi acelerada pela intervenção do Estado após 64. Ainda em inícios dos anos 60 abria-se para o Brasil a via "farmer" através da redistribuição das terras, por uma ampla reforma

agrária, caminho este gradualmente dificultado após 64, dada a nova correlação de forças no país.

Seja como for, o caminho seguido na modernização da agricultura no Brasil apresenta fundamentais diferenças em suas conseqüências sociais, se comparados os impactos desta modernização com aqueles da capitalização da agricultura nos países de capitalismo avançado. Neste último, o capitalismo na agricultura significou a eliminação da massa de camponeses, restando grandes contingentes de pequenas e grandes empresas capitalistas no setor. No Brasil, enquanto a agricultura capitalizada e a agroindústria determinam crescentemente a dinâmica da produção agrícola, diminuindo deste modo a importância da pequena produção camponesa de subsistência no mercado interno, a relevância deste processo não se reflete quantitativamente numa capacidade paralela da agricultura capitalista em absorver a mão-de-obra das áreas rurais. Nem implica tal processo num aumento substancial na utilização de relações capitalistas de trabalho na agricultura. É assim que, em décadas recentes, o contingente de população rural marginalizada no Brasil, não apenas tem crescido, como as projeções demográficas oficiais prevêem seu permanente crescimento no futuro próximo, significando a reprodução de vasto exército de reserva frouxamente integrado, social e politicamente, à estrutura do Estado burguês.

Entre outras, as políticas do governo refletem também esta contradição básica na dinâmica da estrutura agrária brasileira. De um lado o Estado, respondendo aos interesses da acumulação capitalista expressos pela relação de forças na sociedade, implementa políticas que beneficiam o padrão de acumulação monopólica prevalecente na indústria. De outro, o mesmo Estado, face as conseqüências negativas do padrão de modernização da agricultura sobre grandes massas camponesas marginalizadas e face a desestruturação da dominação do latifúndio tradicional que mantinha outrora as populações rurais sobre controle social e político, tem necessidade de promover políticas que, de algum modo, possibilitem a legitimação do Estado, através de medidas que pretendem integrar social e ideologicamente estes setores na ordem burguesa, afastando, deste modo, eventuais mobilizações políticas autônomas das massas rurais. Podem servir de exemplo, neste sentido, a criação do FUNRURAL, cooperativismo, PROTERRA, colonização, apoio aos produtores de baixa renda e, mais recentemente, o fortalecimento de associações comunitárias rurais, etc.

Em que pese a complementariedade entre políticas de “acumulação” e políticas de “legitimação” no meio rural em termos da reprodução do sistema como um todo, esta complementariedade é na prática potencialmente contraditória. Esta contradição advém em boa parte das práticas po-

líticas dos diferentes interesses afetados pelas políticas públicas. Na parte seguinte deste trabalho e utilizando o exemplo das políticas na fronteira amazônica, será analisado um caso específico de políticas dirigidas para problemas de acumulação e de legitimação, examinando-se de modo especial o destino final destas políticas no contexto da mobilização e cristalização de interesses privatistas de frações de classes sociais perante os projetos etal de racionalização das transformações da economia rural na Amazônia.

ESTADO CLASSES SOCIAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Embora de modo bastante sumário, procurou-se caracterizar nas páginas anteriores as coordenadas estruturais mais gerais que determinam a definição pelo Estado das políticas de legitimação e de acumulação em relação ao setor agrícola. As determinações estruturais, porém, não operam mecânica e automaticamente sobre o Estado mas elas são, pelo contrário, mediatizadas pelas práticas políticas particulares dos diversos interesses envolvidos na questão. Examinando-se o processo de definição e implementação de políticas para a Amazônia durante o período 1964-77, o objetivo será o de investigar a mediação que aquelas determinações estruturais sofrem em casos específicos, juntamente com o de avaliar os limites postos por tal mediação sobre a capacidade da intervenção do Estado para ‘racionalizar’ a ordem.

O tipo de mediação examinado aqui se relaciona com a prática política de interesses classistas mobilizados ao redor das políticas iniciadas pelo Estado. Não é nossa intenção descrever pormenorizadamente a cadeia complexa de ações específicas desenvolvidas pelos vários ‘atores sociais’ que, passo a passo, terão como conseqüência uma política com objetivos completamente diferentes daqueles originalmente estabelecidos pelas agências estatais envolvidas na formulação e implementação das políticas para o setor rural na Amazônia. Esta análise detalhada foi tema de dissertação doutoral e aqui nos referiremos penas às linhas centrais deste processo. Será analisado primeiramente, e de modo sumário os resultados da política de ‘acumulação’ pós-64, focalizando o programa de incentivos fiscais (Operação Amazônia) iniciados em 1966 para fomentar na Amazônia o investimento de grupos empresariais do centro-sul. Focalizamos em seguida o destino da política de ‘legitimação’ iniciada em 1970 com o plano de colonização como resposta às necessidades mais imediatas das massas de camponeses empobrecidos do nordeste.

POLÍTICA DE ACUMULAÇÃO, 1966-70⁶

Apenas definidos, os objetivos da política de incentivos fiscais passam a sofrer importantes reorientações desde os primeiros anos. Neste particular é importante sublinhar as condições em que se dá a mudança dos objetivos iniciais. A intenção inicial dos planejadores em 1966 era a de se implantar na Amazônia um processo de industrialização substitutiva de importação, através da coordenação da SUDAM, então criada, à semelhança dos planos da SUDENE no nordeste, iniciados anteriormente. Os incentivos fiscais seriam o mecanismo de atração dos grupos capitalistas do sul, com o objetivo de investirem em projetos industriais e na produção agrícola, através de agroindústrias, de modo a substituir os alimentos que a Amazônia importava do centro-sul. Os grupos empresariais (nacionais e estrangeiros) sulinos acolhem realmente a convocação do governo, mas a sua preferência vai totalmente para projetos pecuários, enquanto os poucos e pequenos projetos industriais e agroindustriais ficam com empresários locais da Amazônia.

As intenções iniciais das políticas estatais não contemplavam originalmente tão pronunciado padrão de ocupação da fronteira amazônica pela pecuária. Porém, uma vez que tal política de incentivos necessitava que os grupos sulinos escolhessem a Amazônia como área em favor da qual eles aplicassem o desconto dos seus impostos federais, a SUDAM e o Banco da Amazônia tiveram que se acomodar, prioritariamente, às preferências daqueles grupos, aprovando projetos no setor que eles desejavam, a pecuária. Estas agências governamentais não apenas se acomodam à preferência dos investidores pela criação de gado, mas, praticamente, transformam tal preferência em sua própria ideologia de planejamento de ocupação da Amazônia, internalizando os interesses empresariais como se fossem os interesses da região, a serem implementados pelos planos. Isto se dá pela definição que os planos passam a fazer daquilo que se chamou de 'vocaçào' da Amazônia para a pecuária.

Aspecto decisivo desta transformação da preferência dos empresários em filosofia da política de ocupação é, no entanto a atividade política desenvolvida pela Associação dos Empresários Agropecuários da Amazônia, criada em 68 pelos primeiros empresários paulistas na Amazônia, com o objetivo de lutar juntos aos organismos federais no sentido de dissociar a polí-

6 — Esta parte do trabalho é uma breve síntese do capítulo V da tese de doutorado, "The State and the Frontier in Brazil: A Case Study of the Amazon", Univ. de Stanford, 1979.

tica de incentivos fiscais para a Amazônia de suas conotações com o modelo de substituição de importação da Sudene e orientá-la para objetivos próprios dos empresários na Amazônia, isto é, para a pecuária. Com tal objetivo, a Associação, que até os dias atuais desenvolve intensa atividade política junto aos órgãos governamentais, estabeleceu desde então contactos diretos com as autoridades encarregadas de programar as políticas para a área, exercendo pressão junto a elas na definição das políticas. Referindo-se a este relacionamento inicial, a direção da Associação podia declarar em 75 que "um entendimento mútuo foi criado entre os órgãos federais e os empresários; a partir dos contactos iniciais veio a possibilidade de várias mudanças subseqüentes nos regulamentos (das políticas), nas normas de interrelação mútua (entre empresários e governo), na realização de projetos econômicos e toda uma variedade de decisões que fizeram possível a implementação de um grande número de projetos (pecuários)".

Podem parecer surpreendente que os grupos empresariais que investem em pecuária na Amazônia sejam em grande parte grupos financeiros e industriais nacionais e estrangeiros cujas principais linhas de operação têm pouca ou nenhuma relação com o investimento pecuário. Além do mais, a atividade pecuária no Brasil não é particularmente um ramo de investimento lucrativo em termos de retorno de capital, e os projetos aprovados pela SUDAM têm demonstrado uma produtividade semelhante à da pecuária tradicional na Amazônia. No entanto, o tipo de prática política por parte dos grupos empresariais modernos pressionando os organismos federais e seus agentes em favor do investimento pecuário, não deixa de possuir sua 'racionalidade' particular. Esta racionalidade deriva primariamente do fato de que aplicação de incentivos fiscais na pecuária torna possível uma atividade de baixos riscos financeiros, que, além de permitir um lucro extraordinário com dinheiro barato e a apropriação de extensões de terra muito maiores do que aquelas na verdade utilizadas nos projetos apresentados à SUDAM, permitem também uma margem ampla de especulação com terras cujo valor aumenta na proporção da aplicação dos incentivos e outros financiamentos para a agricultura, juntamente com a construção de estradas.

Assim, em vez de produção propriamente agrícola ou a promoção da agroindústria moderna e altamente produtiva na Amazônia, as políticas para a região deslançaram um impulso sem precedentes pela aquisição e especulação com terras que beneficiaram primariamente grandes interesses capitalistas nacionais e estrangeiros afoitos em investimentos altamente especulativos. Estes resultados, como se procurou mostrar acima, não podem ser creditados a uma orientação perversa por parte do Estado, nem podem ser vistos como uma consequência automática do padrão de acumulação no país.

Pelo contrário, eles são em larga medida a consequência da atividade mediadora e das práticas políticas particularistas dos grupos capitalistas mobilizados pelas políticas iniciais. A despeito do regime militar autoritário e da preocupação dos planejadores oficiais pelo desenvolvimento de uma agricultura altamente produtiva na Amazônia à semelhança do padrão de modernização do setor agrícola no país, durante o processo de sua implementação, as políticas estatais tiveram que ser redatadas para satisfazer as estreitas e imediatas preferências dos interesses particularistas do capital moderno.

POLÍTICA DE LEGITIMAÇÃO, 1970-77⁷

Se na fase da Operação Amazônia, 1966-1970, a “vocalização pecuária” da Amazônia Legal foi ‘definida’ a partir da preferência dos empresários do centro-sul e de sua atividade política junto aos órgãos governamentais, redefinindo a intenção original da política de incentivo, a decisão do governo a partir de 1970, de reservar a Amazônia para projetos de colonização oficial para o estabelecimento de pequenos e médios camponeses, especialmente do nordeste, significava potencialmente uma drástica reversão da política anterior. Na verdade, para os objetivos da colonização oficial a maior parte das terras da região passam do domínio estadual para o federal e são colocadas sob a administração do novo órgão então criado, o INCRA, encarregado pelo parcelamento da terra em favor da colonização. Potencialmente isto colocava uma ameaça aos interesses dos grupos empresariais que até então adquiriam imensas áreas de terras diretamente dos governos estaduais da região, quer através de favores, quer por meio de pagamentos puramente simbólicos. Do mesmo modo se colocava a ameaça com relação à SUDAM. Além de 50% dos depósitos de incentivos fiscais serem agora reorientados para o Programa de Integração Nacional (Transamazônia e colonização) o órgão já não detém a autonomia de dispor tão livremente sobre a locação das terras para projetos pecuários, agora sob jurisdição do INCRA e Ministério da Agricultura.

Na verdade, embora complementares em certo sentido, as duas agências estatais, SUDAM e INCRA e os ministérios a que estão ligadas, Interior e da Agricultura, têm atribuições contraditórias, por virtude dos interesses sociais também contraditórios que ambas passam a representar com relação à forma de ocupação legal e econômica da nova fronteira. Como foi dito acima, durante a fase da Operação Amazônica (1966-70), a SUDAM e

7 - A discussão e dados nesta seção são também um sumário breve da análise desenvolvida no capítulo VI, “The State and the Rural Population: Legitimation Policies and Class Interests in the Amazon”, da dissertação acima referida.

o Ministério do Interior tinham sido levados pela política de incentivos e pela ação dos grupos empresariais sulinos, a uma profunda identificação da sua filosofia de ocupação da Amazônia com os interesses particularistas específicos desses grupos empresariais na aquisição de terras para pecuária. SUDAM e Ministério do Interior se tornam, em parte capturados por estes interesses. O INCRA, por outro lado, além de lhe ser delegado o difícil papel de administrar as terras públicas da região, estava enfaticamente comprometido, por delegação superior, a implementar os interesses dos pequenos camponeses sem terra do Nordeste, através da colonização social.

Enquanto a SUDAM e o MINTER compartilham uma ideologia tecnocrática de eficiência econômica, expressa pela suposta racionalidade dos grandes investimentos capitalistas com utilização de tecnologia moderna, o INCRA e o Ministério da Agricultura, no caso específico da Amazônia, passam a veicular uma ideologia de harmonia social, expressa pela necessidade de fornecer terra à massa camponesa para apaziguamento de tensões sociais no campo e legitimação da ordem social burguesa. Contrastam assim políticas de acumulação com políticas de legitimação. O destino de ambas vai depender em grande parte da possibilidade de compatibilização daqueles interesses contraditórios, expressos por ideologias de órgãos governamentais diferentes.

As diferentes agências do aparato estatal não possuem, no entanto, um poder totalmente próprio, independente da estrutura social. Este poder lhes advem, em boa parte, do poder político dos interesses sociais que representam e da forma como estes interesses estão politicamente organizados na sociedade e inseridos no Estado. Concretamente, os interesses camponeses no país estão politicamente controlados pelo Estado, e suas organizações autônomas são fortemente reprimidas, enquanto que os interesses do grande capital se organizam livremente e possuem formas diretas de se fazerem representar na definição das políticas. Deste modo, o INCRA e a SUDAM dependem, em sua base social, de apoios políticos fortemente desproporcionais, para suporte de suas linhas de ação na Amazônia.

Os elementos acima aludidos vão aparecer nitidamente nas disputas, após 1970, entre SUDAM e INCRA de um lado, e Ministério do Interior e Ministério da Agricultura, de outro. Não é necessário relatar aqui detalhadamente os diversos lances desse conflito interburocrático a respeito da forma de ocupação legal e econômica das terras, como expressão de conflito de interesses divergentes na estrutura social. Basta refletir os contornos gerais dessa disputa e o encaminhamento que a política de colonização vai tomar na Amazônia após sete anos de sua implementação como resultado da forma pela qual foi resolvido o conflito.

Neste período, podemos distinguir o governo Médici, durante o qual ainda perdura a defesa de políticas de harmonia social, e o governo Geisel, em que se assiste à retomada da perspectiva da eficiência econômica. Já durante o Governo Médici, a SUDAM, e através dela o Ministério do Interior empreendem a crítica, de início velada, depois mais aberta, aos desperdícios de dinheiro público com a colonização oficial do INCRA. Ao mesmo tempo, secundados estes órgãos pelo Ministro do Planejamento que veicula demandas da Associação dos Empresários Agropecuários da Amazônia, advoga-se a necessidade de se conceder terras devolutas administradas pelo INCRA aos grupos empresariais para colonização privada. Tal investida resulta numa das razões expressas pelo ministro da Agricultura, porta voz no governo da ideologia de harmonia social, para sua renúncia ao cargo em 1973. Se no final do governo Médici assiste-se ao isolamento do INCRA e do Ministério da Agricultura dentro do aparelho estatal em defesa da colonização social, a mudança do governo em 1974 marca o início da investida maior contra as pretensões deste tipo de colonização, pela acusação frontal que se faz ao INCRA de promover a ocupação predatória da Amazônia. Neste caso, as vítimas são os camponeses nordestinos.

Do ponto de vista da SUDAM e Ministério do Interior, prosseguindo no seu intuito de estabelecer nordestinos na Amazônia através da colonização social oficial, o INCRA “estava deslançando sobre a Amazônia uma corrente imigratória espontânea de uma massa de camponeses pobres do Nordeste, carentes de capital e de capacidade técnica, corrompidos que eram por herdarem do passado técnicas agrícolas rudimentares”. Esta massa de nordestinos” desenvolve na Amazônia a única atividade de que são capazes, a destruição da floresta e a exaustão dos solos, pela prática do cultivo itinerante para subsistência, responsável, este, pela formação de genuínos desertos, cada vez maiores”. Essa disputa em 1974-75, tem como resultado a desvinculação da política de ocupação da Amazônia da intenção de resolver os problemas do nordeste, optando-se pela alternativa da “colonização seletiva” e “econômica”, utilizando-se para tanto os pequenos produtores do sul do país, colonização esta a ser feita, por outro lado, por grandes cooperativas agrícolas e por companhias privadas de colonização.

A lógica por trás desta redefinição do sujeito da nova forma de colonização, isto é, produtores minifundistas do sul e não mais nordestinos, reside no fato de que a colonização a ser feita por companhias ou cooperativas privadas visa basicamente o lucro destas firmas pela venda da terra aos colonos. Neste sentido, o nordestino deixa de ser o candidato potencial pois ele não dispõe de recursos econômicos para compra dos lotes. O estabelecimento de nordestinos só poderia ser feito pela colonização oficial do go-

verno, por motivo social. Já os minifundistas do sul, pela venda de suas pequenas terras na sua região de origem, passavam a dispor de recursos para o pagamento dos 20% do preço da terra, exigidos pelo PROTERRA, sendo o restante financiados pelo Banco do Brasil. Deve-se notar que um lote de 300 hectares de terra na colonização privada, custava cerca de 600 mil cruzeiros no norte de Mato Grosso em 1977, o que demonstra a impraticabilidade de se utilizar o nordestino pobre ou os trabalhadores sem terra de outras regiões. É assim que as próprias companhias privadas de colonização passam a aliciar minifundistas do Paraná e Rio Grande do Sul a venderem seus pedaços de terra e irem para a Amazônia. Passa-se da colonização “social” à colonização “econômica” e o problema social a resolver deixa de ser o da massa de nordestinos sem terra para o de “agregação dos minifúndios” do sul.

Do ponto de vista da Associação dos Empresários Agropecuários da Amazônia, nos anos 1975 e 1976, apesar de ter o INCRA praticamente abdicado de seu papel inicial de ser o executor direto do estabelecimento dos colonos na Amazônia, persistia ainda o fato negativo de ser tal instituto o detentor do controle da concessão de terras públicas na região. Segundo a Associação, o INCRA era um órgão extremamente moroso no cumprimento desta função de colocar estas terras “ao uso social”, definindo-se este uso social, como o fazia a Associação, com “vender as terras devolutas aos empresários nacionais” para que “eles pudessem executar a política de colonização do governo através de projetos integrados”. Do ponto de vista da Associação persistia ainda como fator negativo no fato do INCRA deter o controle das terras, a tendência deste Instituto levantar dúvidas e interpor periodicamente processos jurídicos sobre a legitimidade dos títulos de terras adquiridos pelos grupos econômicos com projetos pecuários aprovados pela SUDAM.

Não nos detemos aqui sobre os vários momentos desta disputa que, em determinado momento, pareceu criar maiores desavenças entre os Ministérios da Agricultura e do Interior, especialmente quando este último propôs ao presidente Geisel a criação de duas companhias semi-públicas de terra na Amazônia, subordinadas respectivamente à SUDAM e à SUDECO, órgãos do Ministério do Interior. Elas substituiriam o INCRA na agilização da administração, arrendamento e alienação das terras na região. Segundo a exposição de motivos ao presidente, devia-se “prover o poder público com normas e instrumentos mais flexíveis de ação”, já que, segundo comentário mais direto por funcionário do Ministério do Interior, “a política de incentivos fiscais estava sendo boicotada de certo modo, (pelo INCRA) pelas dificuldades interpostas à alienação de áreas de terras em favor dos empresários”.

Porque “o governo não estava interessado em criar novas empresas de capital mixto”, as duas companhias de terra não foram aprovadas pela presidência. Fato importante porém é que, a partir de então e sob pressões diversas, o próprio INCRA veio a se converter em órgão que passaria a desempenhar, na prática, exatamente aquelas funções que os empresários, o Ministério do Interior e a SUDAM haviam pensado para as companhias de terra. Isto se dá através de novas normas do Ministério da Agricultura em 1976 e 1977, não apenas aumentando consideravelmente além dos 3.000 hectares previstos na Constituição o tamanho das áreas de terras devolutas que ao INCRA era legítimo alienar em favor de um único pretendente (por lei de março de 1976 o INCRA passou a alienar até 500.000 hectares para companhias de colonização, 72.000 para projetos madeireiros e 66.000 para projetos pecuários ou de agricultura), mas também regularizando títulos adquiridos ilegalmente até 66.000 hectares e, por fim, agilizando consideravelmente o processo de demarcação, alienação e legitimação de terras, fazendo possível ao INCRA realizar em 60 dias o que antes levava anos inteiros. Nas três ocasiões, a Associação congratulou-se com o Ministro da Agricultura e o governo, pelo “passo decisivo dado em favor da colonização e da ocupação econômica da Amazônia” Reduzindo sua atividade basicamente à de demarcar, e alienar terras públicas a Amazônia através de grande número de “projetos fundiários” criados desde então, o INCRA se converteu, no dizer de um estudioso da região, em um “imenso cartório público”. Face às pressões de dentro e de fora da burocracia estatal este instituto abdicara finalmente de seu papel inicial fundamental de “executar a colonização racional na Amazônia, da distribuição pacífica de terras e o desenvolvimento controlado da agricultura”.

ALGUMAS CONCLUSÕES

1. O caso em estudo parece indicar conclusões outras sobre a formação de políticas no Estado burocrático-autoritário atual no Brasil, que não aquelas que, considerando a centralização do poder executivo, sugerem sua capacidade de decidir independentemente e à revelia dos interesses predominantes na sociedade e de impor autoritativamente suas decisões sobre o conjunto de forças sociais. A análise que se fez acima sugere que, se é certo que o Estado, pelo seu aspecto autoritário-militar detém, por vezes, a capacidade de iniciar políticas mesmo contrárias aos interesses dominantes na estrutura social, esta capacidade não se revela posteriormente durante o processo de implementação das políticas. Concretamente, parece ser na fase de implemen-

tação que interesses, por ventura preteridos ou ameaçados na definição inicial das políticas, mais provavelmente detêm o poder de influência, e de fazer reverter os rumos das mesmas em benefício próprio. Isto porque, apesar da centralização burocrática, o Estado capitalista nunca é um aparato unitário e coeso, mas basicamente dividido, refletindo a divisão e o conflito de interesses da estrutura social no âmbito dos vários organismos que constituem a tecno-burocracia estatal. Mais do que em décadas passadas, quando através das organizações corporativas de iniciativa do Estado, este, mais facilmente cooptava os interesses porventura divergentes, a fase atual tem indicado uma maior tendência na formação de organizações civis de interesses dominantes, autônomas do Estado⁸, das quais a Associação dos Empresários da Amazônia é um exemplo. Estas formas de representação de interesses têm maior probabilidade de ação coesa e agressiva perante o aparato estatal.

2. No caso da Amazônia, a política de acumulação não tem, por parte do Estado, uma determinação automática e mecânica, mas sofre a mediação dos interesses particularistas do grande capital. Esta mediação redefine a intenção do aparato decisório técnico-burocrático do Estado de desenvolver um capitalismo moderno e altamente produtivo na região, através da grande empresa agroindustrial à feição dos grupos econômicos do centro sul que são convidados a investir na Amazônia. Através desta mediação o capitalismo que se implanta é em boa medida especulativa e se desenvolve numa atividade de baixa produtividade com relação aos seus custos, mas de baixos riscos. Os incentivos fiscais e os planos de abertura de estradas do governo, significam deste modo, quando aplicados aos projetos pecuários, na criação de uma renda institucional pelo Estado em favor dos grupos do grande capital que possibilita um super-lucro aos mesmos, acrescido dos ganhos com a especulação de terras, valorizadas constantemente pelas próprias políticas de incentivo.

3. É através da própria mediação daqueles interesses, por outro lado, e pela forma de sua inserção no aparelho de Estado, que a própria política de legitimação da ordem burguesa de distribuição de terras à massa de camponeses pobres, é, ela mesma desviada dos seus objetivos. Pelas mudanças que tal política sofreu no curso de sua implementação, a própria idéia de colonização e os próprios camponeses sem terra, são transformados num novo mecanismo justificador da auferição daquela renda institucional e da apropriação de terras por parte dos grupos do grande capital. Isto se dá pela trans-

8 — As Associações civis e não corporativas no Brasil representam uma forma alternativa de se evitar o controle do Estado exercido mais facilmente sobre as instituições corporativas oficiais de representação de interesses. Em 1978, um estudo assinalava a existência de 67 associações industriais deste tipo. Ver Renato Boschi, *Elites Industriais e Democracia*, Rio, Graal, 1979, p. 190.

formação da política de colonização, de pública para empresarial, e pela mudança da necessidade de estabelecimento de nordestinos para a de reagrupamento dos minifúndios do centro-sul.

4. Com relação aos itens 2 e 3 acima, as conseqüências mais amplas tem sido, primeiro, a transformação de uma política de acumulação consoante com o padrão avançado do capitalismo moderno em uma política que visava a harmonia social e o apaziguamento do conflito e tensão social na estrutura agrária, tem levado a uma situação justamente contrária, isto é, a reprodução do conflito rural, em escala ampliada, na própria Amazônia.⁹

5. No contexto da redefinição do papel da agricultura através do complexo agroindustrial e das políticas governamentais que o tornaram viável, transforma-se também na Amazônia atual a forma tradicional de ocupação produtiva de fronteiras agrícolas no Brasil. Na forma tradicional, era importante para a implantação do capitalismo na fronteira, o trabalho anterior gasto pelos pequenos posseiros nos desmatamentos. Através da expulsão dos posseiros e grilagem destas áreas pelos grupos latifundiários tradicionais, estes se apropriavam do trabalho anterior dos posseiros, eximindo-os da necessidade de investimentos para desmatamento. Na forma atual na Amazônia, o Estado, através dos incentivos, torna desnecessária a apropriação deste trabalho anterior dos posseiros, já que possibilita aos grupos econômicos o emprego temporário de peões e de máquinas para o desmatamento. Neste caso, é importante para o capital a apropriação jurídica da terra devoluta, antes que os posseiros a façam economicamente. Isto foi possível, em fase recente, pelo atendimento às demandas dos empresários por parte do INCRA e Ministério da Agricultura, no sentido de agilizar os processos de discriminação e alienação das terras devolutas, antes que os posseiros adquirissem direitos sobre elas.

6. As políticas do governo articulam na Amazônia dois movimentos ao mesmo tempo complementares e contraditórios. Apoiando fundamentalmente o capital, abre aos camponeses sem terra a oportunidade de se firmarem como produtores independentes. A ação dos grupos capitalistas junto ao Estado, determina, no entanto, a submissão da corrente imigratória das famílias camponesas às necessidades do capital. Deste modo essa corrente migratória é aproveitada pelo capital utilizando direta ou indire-

tamente do trabalho camponês, que se transtorna no fundamento principal da expansão de um capitalismo especulativo. Esta subordinação do campesinato, e a consolidação da grande empresa especulativa, só foi possível no entanto, no contexto de uma drástica repressão da organização autônoma dos camponeses pelo regime autoritário. Tal repressão contrasta porém com a franca acolhida da organização e representação dos interesses particulares das frações capitalistas dentro do aparelho do Estado.

9 - O Capítulo VII da dissertação referida analisa conflitos de terra na Amazônia e os aspectos da violência privada e a repressão do regime.