



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Felipe Maia Guimarães da Silva

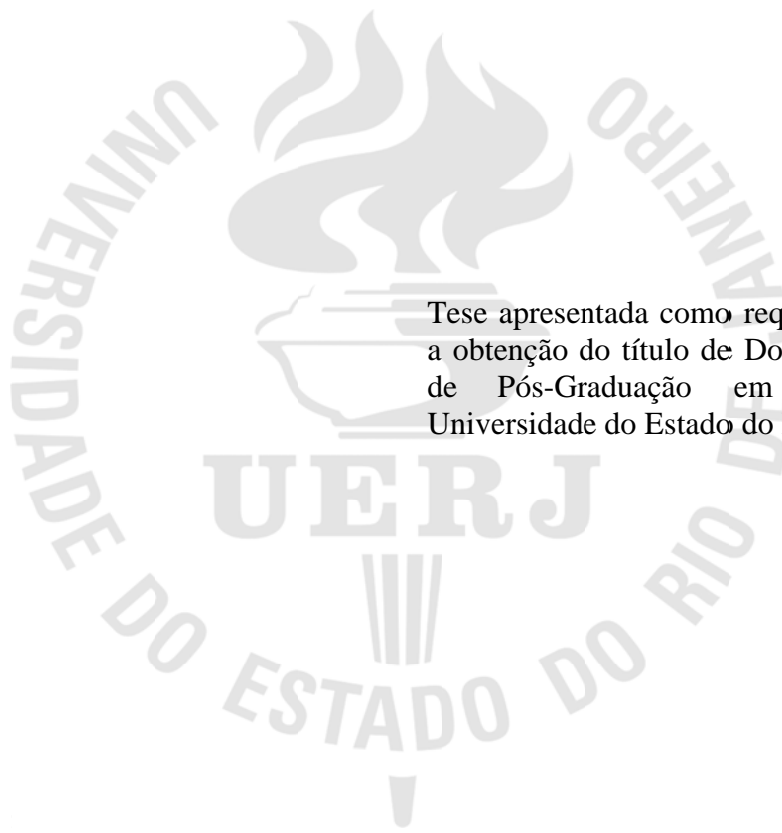
**Questão agrária e modernização no Brasil**

Rio de Janeiro

2014

Felipe Maia Guimarães da Silva

**Questão agrária e modernização no Brasil**



Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Werneck Vianna

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

S586 Silva, Felipe Maia Guimarães.  
Questão agrária e modernização no Brasil / Felipe Maia Guimarães  
Silva. – 2014.  
249 f.

Orientador: Luiz Werneck Vianna.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Agricultura e Estado - Teses. 2. Modernização – Teses. 3.  
Intelectuais – Teses. 4. Sociologia – Teses. I. Vianna, Luiz Werneck.  
II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos  
Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese,  
desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Felipe Maia Guimarães da Silva

### **Questão agrária e modernização no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 31 de março de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luiz Werneck Vianna (orientador)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. César Guimarães  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Frédéric Vandenberghe  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Profa. Dra. Maria Alice Rezende de Carvalho  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2014

## **DEDICATÓRIA**

A Tati e Maria.

## AGRADECIMENTOS

Na redação desta tese pude contar com a colaboração de diversas pessoas, que contribuíram com a leitura de versões intermediárias do texto, apoio institucional ou com o incentivo e a amizade tão necessários para que se possa realizar trabalhos desse tipo. Desde já agradeço ao CNPq pela bolsa de doutorado que ajudou a financiar esta pesquisa.

Luís Werneck Vianna foi o orientador desta tese e de minha dissertação de mestrado. Devo a suas aulas e ao diálogo que mantivemos muitos dos temas desta pesquisa. Tive sempre a certeza de poder contar com seus incentivos, sua orientação dedicada e generosa, assim como sua leitura crítica e arguta de meus argumentos.

No Iuperj e no IESP – UERJ, instituições nas quais cursei a pós-graduação, pude me beneficiar de inúmeras aulas com excelentes professores, agradeço especialmente a Frederic Vandenberghe, cuja capacidade e dedicação aos alunos são exemplares. José Maurício Domingues e Luiz Antônio Machado da Silva conduziram com generosidade os seminários de tese em que alguns dos capítulos foram previamente discutidos. Vários colegas participaram dessas sessões e fizeram sugestões importantes para a versão final. César Guimarães e Sérgio Pereira Leite compuseram a banca que examinou o projeto de tese e fizeram sugestões que tornaram mais interessante o caminho da pesquisa.

No CPDA – UFRRJ frequentei dois cursos do professor Sérgio Pereira Leite que me auxiliaram com a literatura sobre a economia brasileira, as políticas públicas e a questão agrária contemporânea.

Algumas das versões iniciais do projeto de pesquisa e dos capítulos foram debatidas em seminários sobre pensamento social brasileiro, na ANPOCS, no IFCS e no CPDOC – FGV. Agradeço a João Marcelo E. Maia, Robert Wegner e André Botelho pela leitura dos textos e pelos comentários recebidos. Agradeço também à professora Maria Célia Nunes Coelho, que teve a gentileza de ler e me enviar suas observações, sempre pertinentes, sobre meu terceiro capítulo.

Registro o apoio de diversas bibliotecas e bibliotecários sem os quais a pesquisa não teria sido possível, nomeadamente as do IESP – UERJ, da FGV-RJ e do CPDA – UFRRJ. Na Biblioteca Nacional da Agricultura em Brasília tive o apoio e a atenção de uma equipe de bibliotecários solícita e dedicada que me auxiliaram com o material de pesquisa utilizado no Capítulo 3.

Meus colegas de mestrado e doutorado no Iuperj e no IESP – UERJ mereceriam um capítulo de agradecimentos à parte pela solidariedade, pelas conversas formais e informais que tivemos e pela amizade que se construiu. Agradeço especialmente a Fernando Perlatto, Rafael Abreu, Jorge Chaloub, Tomás Coelho, Raquel Lima, Thiago Panica, Alexis Cortés, Fernando Randau, Rodrigo Cantu, Juliana Candian, Victor Mourão e Alexandre.

Caroline Carvalho, além de conduzir com eficiência exemplar a secretaria de pós-graduação, tornou-se uma amiga querida.

Julio Vellozo, Elisa Borges e Angelica Müller são amigos de toda a vida com os quais compartilhei a decisão de ingressar na pós-graduação.

Tati e Maria; meus pais, Flávio e Sônia; minhas irmãs, Flavia e Beatriz e meus avós, por tudo.

## RESUMO

SILVA, Felipe Maia Guimarães da. *Questão agrária e modernização no Brasil*. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta tese trata da relação entre questão agrária e modernização no Brasil, tomando como objeto de estudo as interpretações da questão agrária por intelectuais brasileiros, oriundos de campos disciplinares distintos, tais como a sociologia, a história e a economia. O período examinado abrange as décadas de 1960 a 1990. A tese se propõe a reconstruir criticamente a formação da narrativa hegemônica, tentando compreender as relações possíveis entre as ideias, a política e as vias de desenvolvimento. Para tanto examinamos os textos de intelectuais diversos, que conformaram as linguagens com as quais a questão agrária pode ser compreendida. Esses textos foram comparados com as políticas implementadas a partir do estado e com os conflitos sociais que caracterizaram os períodos.

Palavras-chave: Questão agrária. Modernização. Intelectuais. Pensamento social.



## ABSTRACT

SILVA, Felipe Maia Guimarães da. *The agrarian question and modernization in Brazil*. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This thesis is about the relationships between agrarian question and modernization in Brazil, taking as object of study the interpretations of Brazilian agriculture by intellectuals from different disciplinary fields, specially sociology, history and economics. The period examined is about the 1960 and 1990 decades. The thesis reconstructs critically the formation of the hegemonic narrative, trying to understand possible relations between ideas, politics and development. To do so, the main texts which constitute the languages from which the agrarian question can be understood are examined and compared with the state policies and the social conflicts of the period.

Keywords: Agrarian question. Modernization. Intellectuals. Brazilian social thought.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
APRO	Aliança para o Progresso
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
ESALQ	Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz
EUA	Estados Unidos da América
FAAB	Frente Ampla da Agropecuária Brasileira
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
GRET	Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IJNPS	Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisa Social
IPÊS	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IRRI	International Rice Research Institute
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB	Organização das Cooperativas Brasileira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SOBER	Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UDN	União Democrática Nacional
UDR	União Democrática Ruralista
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNESP	Universidade Estadual Paulista
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
1	<b>O TEMPO DO REFORMISMO.....</b>	44
1.1	<b>Os camponeses e a política.....</b>	44
1.2	<b>A esquerda reformista.....</b>	50
1.3	<b>O reformismo liberal.....</b>	71
1.4	<b>O Estatuto da Terra.....</b>	85
2	<b>A EMERGÊNCIA DE UM IDEAL INDUSTRIAL E A ECONOMIA IMAGINADA DO CAPITALISMO AGRÁRIO BRASILEIRO.....</b>	91
2.1	<b>A revolução verde e a difusão do “ideal industrial” na agricultura.....</b>	97
2.2	<b>A formação da economia imaginada.....</b>	107
2.2.1	<u>A interpretação do papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro.....</u>	112
2.2.2	<u>Agricultores empresários: a agricultura responde a estímulos de mercado.....</u>	114
2.2.3	<u>Modernização e reforma agrária.....</u>	116
2.2.4	<u>Modernização seletiva e industrialização.....</u>	122
2.3	<b>A política no regime militar e a nova economia imaginada.....</b>	125
2.4	<b>A economia imaginada e a política econômica.....</b>	131
3	<b>FRONTEIRA, COLONIZAÇÃO E IMAGINAÇÃO ESPACIAL.....</b>	137
3.1	<b>Fronteira, terra e sertão no pensamento social brasileiro.....</b>	138
3.2	<b>As linguagens da fronteira.....</b>	143
3.2.1	<u>A linguagem geopolítica.....</u>	143
3.2.2	<u>A razão reformista.....</u>	148
3.2.3	<u>A linguagem da modernização.....</u>	156
3.3	<b>Os homens de estado e as linguagens do colonialismo interno.....</b>	158
3.3.1	<u>A fronteira amazônica como “espaço vazio” e o colonialismo interno.....</u>	159
3.3.2	<u>O investimento estatal em torno da propriedade da terra.....</u>	164
3.3.3	<u>O caráter mercantil da colonização.....</u>	172
3.3.4	<u>Colonização particular.....</u>	174
3.4	<b>Fronteira e questão agrária.....</b>	176
4	<b>MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E AGRONEGÓCIO.....</b>	180
4.1	<b>Efeitos das transformações do mundo rural no regime militar.....</b>	181

4.1.1	<u>A formação dos complexos agroindustriais e a “modernização” da agricultura..</u>	181
4.1.2	<u>Relações de trabalho e organização política dos trabalhadores.....</u>	185
4.1.3	<u>Estrutura fundiária.....</u>	192
4.1.4	<u>Ampliação das capacidades estatais.....</u>	197
4.2	<b>Questão agrária, crise do desenvolvimentismo e redemocratização política</b>	200
4.2.1	<u>A política econômica e a agricultura.....</u>	201
4.2.2	<u>A democratização política e a questão agrária.....</u>	204
4.3	<b>O “agribusiness” e a resposta à crise.....</b>	212
4.3.1	<u>A circulação de pessoas e de ideias.....</u>	213
4.3.2	<u>Instituições e representação política.....</u>	216
4.3.3	<u>A crítica ao produtivismo e ao “agribusiness”.....</u>	224
5	<b>CONCLUSÃO.....</b>	227
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	235

## INTRODUÇÃO

Durante a segunda metade do século vinte, a sociedade brasileira acreditou que seu horizonte de possibilidades era o de um país urbano e industrializado. Este imaginário foi largamente estimulado pelo “desenvolvimentismo” brasileiro, rótulo que nomeia um conjunto variado de ideias e políticas públicas cujo objetivo era adaptar as estruturas econômicas do país aos padrões industriais do capitalismo avançado<sup>1</sup>. A industrialização era vista como uma necessidade para que o país pudesse elevar o crescimento econômico e concomitantemente assegurar as condições políticas de sua autonomia e soberania no cenário internacional. O sentido do processo de transformação social deveria ser dado pelo abandono de antigas “vocações agrárias” e pela afirmação das grandes cidades e da moderna produção fabril como centros da dinâmica social e econômica do país.

Também os cientistas sociais projetaram a imagem do futuro da sociedade brasileira no mundo industrial, com a superação do passado agrarista por um processo planejado de mudança social, destacando-se aqui a possibilidade de que a moderna ciência pudesse orientar as transformações de forma a compatibilizá-las com o ideário normativo do mundo democrático, valorizando os temas da reforma social. Bem orientada, a modernização da estrutura produtiva poderia conduzir aos padrões societários da sociedade moderna. Parte dos cientistas sociais engajou-se explicitamente nas lutas políticas em torno do ideário do “desenvolvimentismo”<sup>2</sup>, mas mesmo o projeto da “escola paulista” de sociologia admitia o planejamento e a modernização como vias para a realização do Brasil moderno<sup>3</sup>. A expectativa era a da convergência de estruturas e valores da modernidade, tais como as cidades, a indústria, a democracia social e política.

O mundo agrário tendia a ser genericamente identificado como um lugar do “atraso”,

---

<sup>1</sup> De acordo com Bielschowsky (1995, p. 247), o desenvolvimentismo foi um “projeto de industrialização planejada e apoiada pelo estado”, que ganhou fôlego nas primeiras décadas do século vinte e se tornaria amplamente hegemônico, ao menos no pensamento econômico, nos anos 1950.

<sup>2</sup> Conforme Werneck Vianna (2004, p. 214), “a cultura política do Rio de Janeiro, mais as condições organizacionais de seu ambiente cultural favoreciam em sua *intelligentzia* uma perspectiva de modernização e de reformas *por cima*, privilegiando o papel do Estado na “mudança social provocada”. Nos anos 50, o encontro dessa tradição, a essa altura exposta às instituições democráticas da Carta de 1946, com os movimentos popular e sindical (...) inspirou o primeiro impulso ideologicamente consistente de nacional-desenvolvimentismo”.

<sup>3</sup> Segundo Arruda (2001, p. 324), desde o final dos anos 1940 até os anos 1960, Florestan Fernandes “manifestava certa adesão à modernidade brasileira, especificamente paulistana, expressa na crença no poder de intervenção da ciência na construção de uma sociedade democrática e aberta no plano das oportunidades”.

marca de um passado que deveria ser superado. Mesmo a agricultura de bom desempenho comercial no mercado exterior representava formas subordinadas de inserção da economia brasileira no plano internacional, obstáculo ao desenvolvimento do mercado interno e reprodução de relações sociais de dominação pré-capitalistas. Era o mundo do “coronelismo”, da dependência pessoal, do milenarismo religioso, do latifúndio.

A “questão agrária” apresentava-se desta forma como um tema decisivo da agenda intelectual brasileira e, com o avanço das mobilizações de trabalhadores rurais no período, tornou-se um dos temas mais sensíveis da arena política. O projeto de modernização passava obrigatoriamente pelo desenlace que se daria aos problemas sociais e econômicos do campo, aos desafios da modernização da estrutura produtiva, à forma de incorporação dos trabalhadores rurais aos direitos de cidadania. Era, todavia, nas cidades e na indústria que se projetava o “telos” da modernização e, de fato, o Brasil viveu na segunda metade do século vinte importantes transformações na sua estrutura sócio – econômica, a industrialização avançou de forma rápida e consistente, logrando construir um parque industrial razoavelmente diversificado e de forte presença no conjunto da economia. A população urbana cresceu, com importantes processos de migração rural – urbana, em velocidade tal que gerou graves problemas de incorporação desta população ao mercado de trabalho e às estruturas de serviços essenciais nas grandes cidades. A economia agropecuária também se transformou, como integração parte de suas cadeias produtivas ao novo setor industrial, que pouco a pouco passou a ser o centro dinâmico da economia brasileira.

Contudo, no início dos anos 2000, estimulado por um conjunto de políticas governamentais redivivas e por um cenário favorável no mercado internacional, o setor agropecuário da economia voltou a experimentar uma forte dinâmica econômica, que em poucos anos tornaria seus índices de crescimento mais expressivos que o das indústrias e o faria reassumir a liderança na pauta exportadora do país, o que guardaria relação com outros processos sociais, tais como o crescimento populacional das regiões Norte e Centro-Oeste, o acirramento do conflito por terras ou a ampliação da influência política da “bancada ruralista” no Congresso Nacional. A expressão “agronegócio” tornar-se-ia parte do imaginário social brasileiro, como síntese de uma narrativa de sucesso da “modernização” da agricultura, que passa a ser um elemento chave da autocompreensão do Brasil contemporâneo, de forma talvez inesperada para quem imaginava um “telos” industrialista, mas não necessariamente antagônica a ele, já que a modernização da base técnica incorpora o ideal industrial nos processos de produção da agropecuária. Neste sentido, o agronegócio se apresenta como se fosse o próprio “telos” do processo de modernização da agricultura, ponto de chegada de uma

vasta história pregressa de superação do “atraso” e que estaria a encerrar os conflitos sociais no campo, ou ao menos os conflitos típicos da modernização, tais como a luta pelo acesso à terra, a submissão de poderes privados ao ordenamento público, ou os conflitos em torno da sujeição pessoal. Nesta narrativa, a afirmação do agronegócio representaria o encerramento da questão agrária.

Na tese que ora apresentamos, a proposta é fazer um caminho inverso ao da narrativa hegemônica. Em vez de tomar o agronegócio como uma realidade autoevidente, propõe-se investigar o seu processo formativo, rastreando as fontes do discurso hegemônico e problematizando a sua relação com os processos sociais que tiveram curso no período de modernização da agricultura. Esta trajetória permite observar os deslocamentos da questão agrária em conjunturas e controvérsias distintas. Procuramos fazer da análise da questão agrária um estudo de caso da modernização brasileira ou ao menos de como os deslocamentos da questão agrária no período estudado contribuem para a autocompreensão do Brasil moderno. Ao trazer de volta a questão agrária pretende-se também apresentar uma pequena contribuição ao entendimento de processos que os cientistas sociais gostam de chamar de “state building” e de “nation building”.

A pesquisa tomou por objeto as interpretações da questão agrária no Brasil, escolhendo o período que circunscreve o regime militar como foco de análise. Este é o período que ficou consagrado na literatura como a “modernização conservadora” da agricultura. Consideramos que há boas razões para esta escolha: a) foi nos anos 1960 que a questão agrária alcançou sua maior repercussão na esfera pública e no debate político; a emergência de movimentos camponeses autônomos e organizados, suas articulações com intelectuais urbanos, movimentos sindicais e dirigentes estatais, foi fator determinante para tanto; b) como se busca mostrar no Capítulo 1 desta tese, o reformismo agrário constituiu-se neste período como uma alternativa real de desenvolvimento da agricultura ameaçando a continuidade da reprodução da estrutura de distribuição da propriedade rural; c) entretanto, no regime militar, houve um desenlace para a disputa de projetos de modernização da agricultura que favoreceu a formação de um conjunto de instituições que, em boa medida, determinaram as características e a direção dos processos de “modernização” da agricultura; d) esses processos levaram a um forte deslocamento da questão agrária, reconfigurando os campos de interpretação e os problemas em questão; e) foi neste período que se criaram as bases para a forte expansão do capitalismo agrário em direção às regiões Centro – Oeste e Norte do país, espaço fundamental para a reprodução do “agronegócio” contemporâneo; f) a criação de todo um conjunto de novas instituições e políticas – o INCRA, a Embrapa, a Embrater, o Sistema

Nacional de Crédito Rural são algumas das mais significativas – alterou a relação do estado com o mundo agrário criando um ambiente com novas possibilidades e também constrangimentos que marcam o desenvolvimento agrícola do país até os dias de hoje. Desta forma, foi a própria pesquisa que induziu o recorte temporal e levou à hipótese de que o deslocamento da questão agrária produzido durante o regime militar produzia as condições para a formação da nova hegemonia que se articulava em torno do “agronegócio”.

### **Questão agrária e modernização: problemas teóricos e os clássicos**

O exame da questão agrária tem sido um instrumento importante para compreender a diversidade dos processos de modernização, suas características específicas e distintas possibilidades de formação da sociabilidade e do regime político. Ainda que com perspectivas diferentes, há um conjunto de trabalhos que procuraram escrutinar as relações entre a questão agrária, a sociedade e a ordem política em processos de modernização, que tratam de conectar as transformações no mundo rural com a ação do estado e das classes sociais, bem como as ideias e os valores que conformam projetos políticos e instituições. Nesta literatura a questão agrária é vista como um elemento decisivo dos processos de modernização, sendo que as transformações oriundas do mundo rural podem ser decisivas para o sentido mais geral do conjunto de mudanças na ordem política e social.

Max Weber operou neste sentido em sua análise clássica da distinção entre o mundo rural alemão e o norte-americano. Para ele, o mundo rural americano se constituiu de forma mais “livre” da influência da aristocracia proprietária de terras, de seu sistema de valores e de dominação política que na Alemanha estabeleciam anteparos à difusão do capitalismo e de um sistema burguês de orientação da conduta dos homens do campo. Nos Estados Unidos da América, já não se poderia conhecer a antiga “comunidade rural”, separada da influência urbana, o fazendeiro americano seria um tipo burguês, treinado na agricultura comercial, que produz para o mercado, visando ao lucro, “um empresário como qualquer outro” pautado pelo “individualismo econômico” e orientado para os negócios. Em contrapartida, o camponês europeu estava inserido em relações tradicionais de comunidade, acostumado a produzir para suas necessidades, vendendo apenas o excedente do consumo. Mesmo após a abolição das regras feudais de servidão, tinha poucas oportunidades econômicas de se integrar ao mercado capitalista, devido à escassez de terras no continente europeu, com alta densidade



demográfica e poucas terras livres. Em situações excepcionais, este camponês alcançava algum sucesso na luta econômica quando havia ramos da produção agrícola nos quais a qualidade do trabalho valia mais que os investimentos em capital, como era o caso da produção de carnes, laticínios e verduras. Quando essas condições não existiam, sobrevivia em geral com trabalhos assalariados (WEBER, 1974).

As condições tornavam-se ainda mais difíceis devido à força das camadas de origem aristocrática, para as quais a terra não representa apenas uma posição econômica, mas também sua posição social, criando obstáculos para a constituição de um mercado capitalista da terra e elevando os preços da mesma para além dos retornos econômicos previsíveis na produção agrícola. Nos Estados Unidos, esse problema foi resolvido por meio da guerra civil contra a aristocracia escravocrata sulina. Na Alemanha, a influência dos *junkers*, os grandes proprietários de terra prussianos, na condução do governo da Prússia e do Império, transformava essa questão em um problema político. Weber considerava que a posição econômica dos *junkers* era insustentável sem a mediação política do estado, isto porque, eles haviam transformado a organização do trabalho e o processo produtivo em suas fazendas de forma a competir com o mercado internacional de cereais, todavia, as condições particulares da agricultura na Alemanha tornavam-nos menos competitivos que os produtores estrangeiros, de forma que eles só poderiam garantir mercado para seus produtos com o auxílio de tarifas protecionistas, o que é visto por Weber como um limite de natureza política à dinâmica inerentemente competitiva do mercado capitalista (WEBER, 1989a).

A afirmação do capitalismo no campo depende então de elementos de luta cultural e de luta política. Como argumenta Weber (1974, p. 98), “o ímpeto da moderna competição capitalista choca-se com uma corrente conservadora adversa na agricultura”, estas são duas tendências distintas de desenvolvimento, que operam com lógicas diferentes e por vezes incompatíveis. O envolvimento dos *junkers* na agricultura de mercado solapava as bases da antiga comunidade de interesses entre senhores e camponeses por instituir critérios de produtividade incompatíveis com as formas de remuneração tradicionais baseadas em requisitos de subsistência e padrões de vida culturalmente estabelecidos. O desenvolvimento da agricultura comercial exigia que os *junkers* se tornassem uma burguesia agrária, cuja posição social deriva da competição econômica e não do status senhorial adquirido, destino que rejeitavam e buscavam evitar por meio da ação política.

Esta luta, que é ao mesmo tempo cultural e política, é decisiva para a conformação da ordem política alemã, pois é da influência desta sociedade agrária que vem o “caráter autoritário particular” do capitalismo alemão, que contrasta com a “igualdade de direitos do

cidadão” experimentada nos Estados Unidos da América (WEBER, 1974, p. 103). Em seu apoio, os proprietários agrários mobilizam uma série de instituições tradicionais, a Igreja, os corpos de oficiais do exército e os funcionários do estado prussiano. Weber argumenta que esta “comunidade rural aristocraticamente diferenciada” responde pelo “atraso”, isto é, “a influência de uma forma mais antiga de sociedade rural, que está desaparecendo gradualmente” (idem, p. 102).

Nos estados do oeste alemão, o desenvolvimento social teve um sentido distinto. Com a abolição dos direitos exclusivos sobre a propriedade da terra no início do século dezenove e após a revolução de 1848, a propriedade passou às mãos dos camponeses, enquanto que na Prússia e nos territórios ao leste do rio Elba, manteve-se a propriedade senhorial. Isto se relaciona com as diferentes formas de organização do trabalho agrícola nessas regiões, pois no oeste e no sul os camponeses historicamente mantiveram o controle sobre a terra e a produção agrícola, pagando tributos ao senhor feudal. No leste, os *junkers* se envolveram diretamente com a organização da agricultura, usando os camponeses como servos para trabalharem seu território. O leste fora área de conquista dos cavaleiros alemães sobre povos eslavos e sua estrutura social correspondia à predominância desses cavaleiros medievais. Enquanto no oeste e no sul o campesinato teve maior facilidade de acesso a mercados urbanos, no leste a população era menos densa e as cidades mais distantes. Em suma, formavam “*milieu*” econômicos distintos, que levaram a sociedades agrárias distintas, uma mais exposta ao capitalismo e à cultura burguesa, outra mais próxima à tradição senhorial.

De toda forma, na virada do século, a penetração do capitalismo era a tendência largamente majoritária na agricultura alemã, tanto no leste como nas demais regiões. Os *junkers* estavam se tronando capitalistas agrários, embora agissem de forma a se manterem como um “grupo de status”. O campesinato encontrava no leste poucas possibilidades de sustentação independente das grandes fazendas, recorrendo algumas vezes ao trabalho assalariado, outras migrando para as cidades. Havia também forte presença de trabalhadores sazonais, muitos de origem polonesa, dispostos a trabalhar duro por salários reduzidos, pressionando o nível de remuneração mais geral dos trabalhadores alemães. Além disso, o avanço dos poloneses como proletários agrícolas poderia acentuar a migração de alemães para as cidades, o que despertava o temor de Weber quanto a uma “polonização” do leste alemão. Foi esta preocupação que motivou a defesa de reformas que incentivassem pequenas propriedades no leste (WEBER, 1986).

Esta oposição entre um leste agrário em transição ao capitalismo e o oeste mais industrializado revelava-se também na política econômica do estado alemão. Weber (1989b)

via na defesa da imposição de tarifas de importação protecionistas um projeto de capitalismo autárquico que se combinava com a cultura conservadora e com os interesses econômicos imediatos dos *junkers*. O protecionismo era sustentado pelo argumento da busca de autossuficiência na produção de grãos, o problema era evitar a importação de grãos e garantir mercado para os produtos alemães. Os *junkers* reagiam à maior competitividade dos agricultores estrangeiros e a suas dificuldades de completar a transição para uma agricultura plenamente capitalista. Porém, o protecionismo dificultaria a expansão da emergente indústria alemã em mercados internacionais, colocando em jogo o desenvolvimento futuro da economia nacional. A contenção da expansão industrial e o protecionismo penalizavam também a classe operária por dois motivos: trocava-se a estratégia de acumulação de capital com base no ganho de novos mercados pela de contenção dos rendimentos dos operários, e os preços de alimentos tornavam-se artificialmente mais caros.

A relação entre os interesses particulares dos *junkers* no protecionismo agrário e a política alemã foi mais largamente desenvolvida por Gerschenkron (1966), que mostra como os *junkers* reagiram às transformações no mercado mundial de cereais na virada do século dezenove e seus efeitos sobre a política alemã. Os *junkers* haviam defendido o livre comércio no período em que foram exportadores agrícolas (1865 – 1879), porém quando perdem competitividade são atraídos para o protecionismo, o que permitiu a formação de uma coalizão com a “indústria infante” também desejosa de proteção tarifária. Gerschenkron argumenta que essa política não interessava de forma homogênea todos os ramos dos setores agrícola e industrial, mas sobretudo os produtores de ferro e centeio. Na década de 1890, a derrota da coalizão levou a medidas de relaxamento tarifário e a novos acordos internacionais, o que provocou a reação dos *junkers* que tentaram restabelecer tarifas e instituir o monopólio estatal da importação de grãos. Para tanto tentaram atrair apoio do campesinato e dos pequenos agricultores e nas eleições de 1900 conseguiram retomar a coalizão com os industriais. O partido social-democrata operário resistiu a essa iniciativa<sup>4</sup>.

De forma semelhante a Weber, Gerschenkron via a ação dos *junkers* como uma forma de buscar através da política a manutenção de uma posição de status incompatível com seu envolvimento na economia capitalista. Essa atuação colocava limites à democratização política e à parlamentarização do regime político na Alemanha, atrasando a extensão do

---

<sup>4</sup> Para uma exposição detalhada da posição da social-democracia alemã no debate da questão agrária, ver Hussein e Tribe (1981).

sufrágio e ampliando a repressão policial ao partido social-democrata. O protecionismo simbolizava um projeto de capitalismo autárquico, mais próximo de objetivos de poder do estado nacional que de desenvolvimento econômico. Essa política marcou a Alemanha até a Primeira Guerra, refluíu no imediato pós – guerra, mas aos poucos recuperou sua força, quando os *junkers* ingressam na coalizão de apoio ao partido nazista. No entre guerras, a república não confrontou as bases sociais de sustentação da influência política dos *junkers*, quais sejam, a propriedade da terra, suas posições no exército e na burocracia estatal. Em 1925 eles conseguiriam refazer a coalizão com os industriais e voltariam a ter ascendência sobre o governo e a Alemanha teria uma “república sem republicanos”.

A Alemanha constituía assim um caso paradigmático para a relação entre a questão agrária e a ordem política em processos de modernização. A emergência do capitalismo no campo, sob controle de um estamento senhorial, com forte presença no estado e influência cultural sobre a sociedade, revelava as bases sociais da fraca democratização política. Também do ponto de vista social, as oportunidades para a elevação das condições de vida da classe operária e do campesinato eram restritas, especialmente para os trabalhadores rurais sem propriedade. A burguesia não vence a sua “luta cultural”, nem sua “luta política” contra a influência das formas antigas de organização social, isto é, não constitui plenamente sua hegemonia no mundo agrário, o que interfere no ordenamento político e na formação social.

Este tema nos remete às interpretações marxistas da questão agrária, notadamente os trabalhos de Lênin e de Gramsci, dois autores que lidaram com problemas semelhantes ao de Weber e Gerschenkron. Embora com diferenças no pensamento político, há aproximações analíticas entre eles no que diz respeito à centralidade da questão agrária em processos de modernização. Na Rússia de Lênin a questão agrária era ponto central nas controvérsias político – intelectuais do período e a posição deste autor foi construída no debate com os intelectuais ligados ao movimento “populista” que acentuavam a possibilidade de que o campesinato russo pudesse ser o agente social da derrocada da autocracia czarista e da construção de um regime socialista. O populismo russo era um movimento complexo, com grupos políticos radicais e intelectuais de pensamento variado, contudo essa “utopia camponesa” era um traço comum e distintivo. No século dezenove, o populismo representou um desafio forte às teses da universalidade do desenvolvimento capitalista, argumentando que nas condições periféricas da Rússia, poderia haver uma “vantagem do atraso”, que seria poder conhecer o caminho já trilhado anteriormente pelas nações de capitalismo avançado e com isso evitar os custos humanos e sociais de sua evolução histórica. Eles pensavam nas tragédias sociais da expropriação do campesinato, tal como narradas por Marx no capítulo sobre a

acumulação primitiva em *O Capital*. Rejeitavam assim o programa liberal de dissolução das comunas camponesas para introdução do capitalismo no campo, propugnando a ideia do “salto sobre o capitalismo”, uma passagem direta das formas feudais de organização da agricultura para o socialismo. Nesta rota, a aldeia camponesa, com suas instituições comunitárias de partilha da terra, seria um recurso e não um obstáculo à transformação social. Da mesma forma, os populistas batiam-se contra a ideia de “progresso” tal como representada pelo liberalismo europeu, mas rejeitavam com igual ou maior força ainda, as poucas reformas introduzidas pela autocracia<sup>5</sup>.

O argumento populista acerca da especificidade do desenvolvimento rural da Rússia colocou o marxismo contra a parede. Marx, em carta famosa, admitiu que dadas as suas condições especiais, a Rússia poderia conhecer uma evolução histórica distinta da do capitalismo ocidental, embora Engels tenha sido muito mais crítico quanto às possibilidades históricas do campesinato russo<sup>6</sup>. Lênin interveio neste debate de forma singular. Seu primeiro grande estudo sobre a questão agrária na Rússia reafirmava as posições teóricas do marxismo sobre a necessidade da introdução do capitalismo no campo, o caráter historicamente “progressista” do mercado, da agricultura comercial e do trabalho assalariado. Identificava nas relações tradicionais na agricultura, tanto nas aldeias camponesas quanto nas fazendas senhoriais, obstáculos ao desenvolvimento de um sistema social e economicamente superior. A análise empírica, baseada nas estatísticas produzidas pelos *zemstvos*, órgãos de auto-administração local, apontava um considerável avanço do capitalismo no mundo rural russo, apoiado na diferenciação do campesinato, que se envolvia na transformação das antigas comunas ou procurava liberar-se das obrigações tradicionais migrando para as terras de “fronteira” onde praticava uma agricultura de sentido comercial. Todavia, o desenvolvimento do capitalismo era desigual, no ritmo e na intensidade, e dependia da ruptura com as formas tradicionais de organização da terra e do trabalho (LÊNIN, 1982a).

Esta análise aproximava a social-democracia russa de seus colegas alemães, pois a questão agrária era definida, sobretudo, como a transformação da agricultura feudal em agricultura capitalista e das classes sociais nelas envolvidas, o campesinato e a aristocracia, em proletários e burgueses (ou, no caso dos camponeses enriquecidos, pequeno – burgueses).

---

<sup>5</sup> Sobre o populismo russo ver Walicki (1984); Fernandes (1982). A mais completa referência sobre a história intelectual e política do movimento é Venturi (1960). Sobre os intelectuais russos no século dezenove, ver Berlin (1988).

<sup>6</sup> Sobre este ponto ver Fernandes (1982) e Shanin (1983).

Kautsky, o ideólogo da maioria do partido social-democrata alemão, não acreditava nas possibilidades de uma via camponesa de superação do capitalismo e seu partido teve dificuldades de construir um programa que levasse em conta as aspirações camponesas<sup>7</sup>. Na Rússia, entretanto, os acontecimentos da revolução de 1905, na qual o campesinato foi uma força social de enfrentamento com a autocracia, provocaram um deslocamento na posição de Lênin<sup>8</sup>. É neste debate que ele apresenta com mais clareza sua formulação sobre a questão agrária em processos de modernização periférica.

A inovação concebida no período é que se Lênin (1979) continuava considerando a proposição populista do “salto sobre o capitalismo” um equívoco, pois a insurreição contra a autocracia czarista não deveria levar a Rússia ao socialismo, abria-se a possibilidade de que o campesinato tivesse um papel político relevante e pudesse afirmar uma via camponesa de desenvolvimento do capitalismo. Essa interpretação polemizava com a ala “menchevique” da social-democracia russa, que não via outro caminho senão a aliança com a burguesia liberal, e com os próprios liberais, mais inclinados a uma aliança com o czarismo em torno de reformas graduais. Lênin percebia que, com a insurreição, a sustentação do czarismo estava seriamente abalada, as reformas eram inevitáveis e a Rússia deveria transitar para alguma espécie de ordem política burguesa, sendo que o sentido dessas transformações estava em jogo e a hegemonia que fosse estabelecida em torno da questão agrária poderia determinar o curso mais geral do processo. Lênin considerava a burguesia russa excessivamente fraca e por isso temerosa de um levante popular, o que a inclinava para uma aliança preferencial com o czarismo. Apesar de necessitar de reformas que promovessem as transformações econômicas, a burguesia temia perder o controle sobre as classes subalternas e apoiava-se nas autoridades tradicionais. Esta aliança restringia o seu campo de ação e impunha limites à hegemonia burguesa.

No pensamento político de Lênin, a alternativa à condução liberal – monárquica

---

<sup>7</sup> Hussain e Tribe (1981) expõem com clareza as dificuldades da social-democracia alemã de incorporar o campesinato em sua estratégia política devido à recusa de defender a pequena propriedade em seu programa. Kautsky (1974) via a proletarização do campesinato como historicamente inevitável devido à superioridade econômica da grande propriedade rural. Lênin reconhecia a validade teórica deste ponto, mas tentou encontrar saídas mediadas pela política. Em seus estudos sobre a agricultura americana argumenta também que pequenas extensões de terra podem ser equivalentes à “grande produção” por meio do uso intensivo de capital na terra (LÊNIN, 1980).

<sup>8</sup> Shanin (1985) também nota esse deslocamento no pensamento político de Lênin. Segundo este autor, Lênin admitia que em seus estudos anteriores teria superestimado o desenvolvimento do capitalismo na Rússia e por isso considerava muito avançada a diferenciação do campesinato. A insurreição de 1905 mostra a força da posição camponesa e leva à inflexão na formulação da questão agrária.

deveria ser uma aliança operário–camponesa capaz de impedir a reforma gradualista e levar a uma situação de ruptura com o passado autocrático. Uma tática de tipo “jacobino” orientada em torno da instauração da república e da ruptura com o antigo regime. Em suas palavras, uma mobilização do “povo” para o “ajuste de contas” com o Czar. A unidade de interesses entre operários e camponeses teria por base a questão agrária, isto é, o apoio do proletariado às reivindicações camponesas contra a nobreza latifundiária. A expressão política desta aliança deveria ser o governo republicano democrático, amparado no sufrágio universal, que interessava ao campesinato, amplamente majoritário na população. Isto porque, apenas a república poderia levar adiante uma reforma agrária capaz de expropriar o latifúndio senhorial<sup>9</sup>.

A revolução de 1905 foi um movimento de amplas manifestações e de greves massivas, que atingiram o campo e as cidades, em protesto contra o regime czarista e na sequência da derrota da Rússia na guerra contra o Japão. A autocracia, pressionada pelas rebeliões, pela guerra e pela crise financeira moveu-se em direção a reformas constitucionais, embora com muita hesitação e promessas descumpridas. A questão agrária tornou-se a arena principal de disputa e o regime contava obter no parlamento a solidariedade tradicional do campesinato, o que não ocorreu. Após dissolver a primeira câmara de representantes, eleita em 1905 (a I Duma), na qual uma maioria virtual de deputados estaria inclinada a apoiar uma proposta de reforma agrária com expropriação de terras, o regime tomou a iniciativa na matéria, liderado pelo novo primeiro–ministro do czar, Peter Stolypin<sup>10</sup>.

Na política, Stolypin buscava combinar a defesa do poder monárquico com a criação de um regime constitucional. No mundo rural, ele promoveu, nas palavras da historiadora Judith Pallot (1999), um “ambicioso projeto de engenharia social”, cujo objetivo era transformar os camponeses em pequenos proprietários independentes, permitindo que eles requisitassem a separação de suas terras das propriedades comunais. O projeto veiculava uma representação do campesinato radicalmente diferente daquelas do século dezanove, tal como nas idealizações da comuna camponesa da *intelligentzia* populista. Já não se trata mais do

---

<sup>9</sup> De acordo com Lênin o programa desta possível aliança deve “(...) efetuar uma redistribuição radical da propriedade da terra a favor dos camponeses, implantar uma democracia consequente e completa indo até à república, extirpar não só da vida do campo mas também da fábrica todos os traços asiáticos, servis, iniciar uma melhoria séria na situação dos operários, elevar o seu nível de vida e, finalmente, last but not least levar o incêndio revolucionário à Europa” (LÊNIN, 1979, p. 411). A esperança era que a democracia favorecesse as lutas operárias e que uma vitória “popular” na Rússia desencadeasse revoluções operárias na Europa.

<sup>10</sup> A bibliografia sobre a complexa política na Rússia de 1905 é enorme. Para uma referência mais histórica que analítica ver Treadgold (1959).

camponês como “portador da verdade” ou como “ser pleno”, mas uma representação mais próxima dos *farmers* americanos<sup>11</sup>. Era um projeto que fortalecia direitos individuais e que acelerava a transição para um regime capitalista de propriedade da terra, ao mesmo tempo, em que tentava aprimorar os métodos de cultivo de acordo com as recomendações da moderna agronomia, organizando o serviço de extensão rural.

A operacionalização da titulação das novas propriedades foi extremamente complexa devido ao complicado sistema de distribuição das terras comunais que para produzir uma distribuição igualitária entre os membros da comuna, dividia por igual os vários tipos de terra comum (faixas de morro, de terras mais ou menos férteis e assim por diante), criando lotes não contínuos. Além disso, o campesinato se dividiu quanto ao engajamento na reforma, produzindo respostas diversas aos estímulos estatais, tendo havido tanto resistência quanto negociação e adesão. Pallot (1999) considera que o objetivo principal da reforma era ordenar o campo e construir uma nova identidade para os camponeses, instaurar uma “autoridade disciplinar” por meio da qual os camponeses pudessem ser mais “controláveis” e, por isso, dividir a terra em áreas homogêneas e uniformes, cadastrar os lotes, produzir estatísticas, enfim, racionalizar a agricultura.

A expectativa era que a concessão do título de propriedade poderia mudar a psicologia do camponês, induzindo o respeito pela ordem vigente e o impulso para o melhoramento da terra. A reforma não tinha caráter igualitário, mas buscava francamente apoiar-se nos “pioneiros”, camponeses “mais progressistas” que solicitavam a propriedade individual de suas faixas de terra, formando verdadeiros *enclosures* na comuna e buscando financiar a agricultura comercial com recursos do Banco da Terra. Era uma reforma que valorizava o auto-interesse e estimulava a competição entre os camponeses. Os reformadores acreditavam que os camponeses iriam aderir à reforma motivados por uma racionalidade instrumental, preferindo a alternativa auto-interessada sem considerar as consequências para a comunidade. Todavia, como mostra Pallot (1999), a comuna não cedeu tão facilmente, demonstrando força na resistência ou na negociação com o governo de saídas alternativas.

Um dos aspectos mais importantes da reforma de Stolypin é que ela foi uma das primeiras grandes tentativas estatais de moldar cultural e estruturalmente o campesinato para

---

<sup>11</sup> Pallot introduz seu livro citando as palavras de Stolypin, “if we were to provide the diligent farmer (...) with a plot of land taken from the state domains or the land fund of the Peasant Land Bank, making sure that there was adequate water and that it satisfied all the other requirements for proper cultivation, then (...) there would arise an independent, prosperous husbandman, a stable citizen of the land” (Stolypin *apud* Pallot, 1999, p. 1).



o capitalismo, uma espécie de utopia administrativa ou de sonho modernista de organizar o campo segundo pressupostos racionais e que apostava na naturalização do auto-interesse a partir do estabelecimento legal da propriedade privada como fonte de estímulos para o melhoramento da produção agrícola. Assim, a reforma de Stolypin tem afinidades com muitos outros projetos de reforma agrária do século vinte e mesmo do vinte e um.

Lênin reagiu fortemente à reforma de Stolypin e às tentativas de condução da modernização burguesa pela aliança que se formava em torno da autocracia e dos liberais. Seu pensamento político moveu-se em direção ao campesinato e a seus representantes no parlamento, organizados em grupos e partidos populistas. A reforma de Stolypin era vista neste sentido como uma tentativa de acelerar a introdução do capitalismo no campo, mas com a manutenção dos controles políticos da monarquia sobre o movimento do campesinato e das posições do estado. Se o avanço do capitalismo poderia ser considerado “progressista”, era o arranjo político o objeto da crítica. Isto porque a reforma incidia sobre as terras comunais e sobre as terras estatais nas regiões de fronteira, mas preservava a grande propriedade da nobreza de extração feudal.

Diferentemente de Stolypin, a representação dos deputados camponeses no parlamento reivindicava uma reforma mais ampla, com propostas de alienação obrigatória de terras da grande propriedade ou mesmo de nacionalização de todas as terras, permitindo ao campesinato o cultivo das terras já ocupadas e redistribuindo as demais. Os deputados camponeses aceitavam a propriedade individual, representando os interesses de pequenos proprietários, mas queriam avançar sobre as terras das propriedades senhoriais, afirmando o princípio do direito à terra e do direito ao trabalho como superiores aos direitos senhoriais. Segundo Lênin (1974), essas seriam as consignas de uma revolução agrária camponesa, cujo sentido não seria socialista, e sim burguês, mas levaria a um desenvolvimento do capitalismo de tipo diferente.

Lênin (1974) contrapõe o programa dos deputados camponeses ao stolipiniano, argumentando que se ambos representam vias de desenvolvimento do capitalismo, a diferença diz respeito a que interesses sociais predominam. São assim tipos de desenvolvimento distintos, que podem ser comparados a dois grandes modelos históricos, a “via prussiana” e a “via americana” de desenvolvimento do capitalismo. A base da via prussiana é a transformação da grande propriedade senhorial em fazenda capitalista, com a gradual substituição dos métodos feudais de organização da produção pela organização burguesa. Desta forma, é a grande propriedade que comanda o desenvolvimento do capitalismo, tal como no exemplo alemão. A emergência do capitalismo fica mais exposta à influência da

tradição e certas características do antigo regime se projetam na nova organização. Já a via americana exigiria a ruptura com a propriedade senhorial, redividindo a terra entre agricultores livres, o que favoreceria um desenvolvimento mais rápido do capitalismo no campo e quebraria as bases de sustentação da influência do antigo regime. O campesinato poderia transitar mais rapidamente para a economia mercantil.

A liberação da terra dos antigos direitos senhoriais deveria também facilitar investimento de recursos em maquinário e no aprimoramento da técnica agrícola. A proposta dos partidos liberais de compra ou de financiamento da aquisição de terras pelo campesinato era criticada por Lênin (1974) como um obstáculo à emergência de agricultores capitalistas. Seu programa era apoiar as reivindicações camponesas por nacionalização das terras e sua redistribuição entre os que desejassem trabalhá-las. Esta proposta seria um equivalente da via americana de formação da propriedade capitalista, liberando a terra para a ocupação por agricultores livres. Ela representaria uma ruptura com as condições de reprodução do antigo mundo rural, tanto no que diz respeito à propriedade senhorial quanto à comuna camponesa.

A questão agrária aparecia como um problema imediatamente político, a solução “americana” não poderia ir adiante sem a democratização do poder político no estado autocrático russo. Para Lênin, tratava-se de um caminho para a república e para o sufrágio universal, como única fórmula para assegurar a hegemonia camponesa na política. Este seria o curso de uma “revolução burguesa camponesa”, isto é, uma transformação de sentido capitalista, mas hegemonizada pelo campesinato. A questão agrária era o ponto decisivo das lutas políticas desencadeadas com a insurreição de 1905, era a “base econômica” da revolução, se a coalizão liberal-monárquica conseguisse assegurar as condições para preservar a grande propriedade na transição para o capitalismo, poderia ganhar o apoio dos camponeses mais ricos e desdobrar sua influência sobre o estado (LÊNIN, 1982b).

Deve-se notar que Weber avaliou de forma distinta a questão agrária na Rússia, considerando que a emergência do capitalismo dificilmente poderia se apoiar no campesinato devido principalmente ao enraizamento de uma ética comunitarista, na qual critérios de interesse econômico estariam subordinados a uma concepção de “direito natural” (WEBER, 2005, p. 76). Esta seria a razão da resistência dos camponeses a programas centrados no individualismo econômico e que pusessem em xeque a continuidade da propriedade coletiva da terra, de forma que durante a insurreição, todos os partidos que quisessem atrair o apoio camponês, os liberais inclusive, teriam que dialogar com propostas de reforma que preservassem a partilha da terra nas comunas. O problema é que Weber considerava que a reivindicação dos camponeses por mais terras não se dirigia à ampliação da agricultura

comercial, mas a projetos de subsistência<sup>12</sup> que, se levados adiante, o que ele imaginava improvável, poderiam sustar o desenvolvimento econômico. A melhor saída seria uma proposta de reforma que levasse em conta princípios de “seleção econômica” e de aquisições individuais (idem, p. 158), o que aproxima a leitura de Weber dos programas de Stolypin, elogiados por ele. De toda forma, Weber não acreditava nas possibilidades da autocracia conseguir levar adiante a modernização “pelo alto” devido ao fraco compromisso com a transição para o constitucionalismo liberal, expresso na militarização do estado e na desconfiança com relação à representação política da burguesia nos *zemstvos*.

Gramsci foi outro autor a dar importância à questão agrária na interpretação de processos de modernização periférica, sua maior contribuição ao debate deve-se ao estudo da dinâmica da política, com o desenvolvimento do conceito de “revolução passiva” a partir da interpretação do *Risorgimento*, a unificação nacional italiana na segunda metade do século dezanove<sup>13</sup>. O *Risorgimento* representava para a Itália as possibilidades de uma revolução burguesa, processo por meio do qual a burguesia italiana estabelecia seu domínio sobre o poder político e tornava-se capaz de projetar o liberalismo e as formas burguesas de economia e sociedade. A característica distintiva da “revolução passiva” diz respeito ao papel desempenhado pelas forças da “antítese”, isto é, aquelas que representando as classes populares tensionam o processo revolucionário no sentido de aprofundamento das transformações sociais e da ruptura com a velha ordem, tal como o jacobinismo francês. Nas revoluções passivas este ator tem a sua agência estrangida ou subjugada pelas forças dominantes, que, como no caso da Itália, podem realizar transformações efetivas e até incorporar em alguma medida reivindicações das classes subalternas, mas o fazem nos limites de um quadro de preservação de seu controle sobre a mudança social. No polo oposto ao das revoluções passivas está a Revolução Francesa, na qual o movimento jacobino desenvolveu mais intensamente suas possibilidades imprimindo sua marca aos fatos. É assim a intensidade da presença deste ator político que demarca a diferença entre as duas formas ideais de modernização (GRAMSCI, 2002).

Gramsci tinha consciência que o caso francês, longe de poder ser considerado um tipo “normal” de revolução burguesa, havia condicionado as experiências europeias no século

---

<sup>12</sup> Segundo Weber (2005, p. 150), “a procura de terras não tem origem na intenção de investir para obter novas fontes de renda. A posse da terra é desejada muito mais como garantia, a fim de que cada um possa usar sua capacidade de trabalho e garantir a própria subsistência. A finalidade não é a obtenção de lucros, mas sim atender às necessidades mais prementes”.

<sup>13</sup> Sobre os conceitos de revolução passiva e americanismo em Gramsci, ver Werneck Vianna (2004).

dezenove, que de certa forma buscavam evitar a ruptura de tipo francês. Havia também formas muito variadas de revolução passiva, marcadas pelas diferenças no papel desempenhado pelos movimentos de tipo jacobino no curso do processo. O caso italiano se apresentava como especialmente “atrasado” devido ao fraco impulso desse ator, conduzido e cooptado pela direção hegemônica estabelecida pelo partido moderado. O ator italiano fracassou em sua compreensão das possibilidades concretas da revolução italiana, preferindo um tipo de ação mais radical na forma que no conteúdo<sup>14</sup>, incapaz de estabelecer uma ligação orgânica com os estratos populares, isto é, o campesinato, o que só poderia ser feito com a formulação de um programa político que incorporasse as reivindicações de reforma agrária.

O resultado pode ser medido pela preservação de um mundo agrário, especialmente na Itália meridional, sob hegemonia dos grandes proprietários de terra, conformando um “bloco agrário” no qual o campesinato estava enredado nas teias da dominação política da grande propriedade e seus agentes de mediação, tais como os funcionários públicos e a Igreja, de forma que este campesinato não se constituía em força política autônoma. Este “bloco agrário” apresentava-se como uma força de sentido conservador na coalizão política dirigente, ajudando a conter a mobilização operária (GRAMSCI, 2004).

Nas notas sobre o *Americanismo e fordismo* (GRAMSCI, 2001), a estrutura social do sul italiano volta a aparecer no texto gramsciano como exemplo de resistência aos modernos padrões societários burgueses marcados pela racionalização da produção material e da estrutura demográfica. O “bloco agrário” italiano preservava diversas camadas sociais intermediárias sem função produtiva direta, que vivem da renda da terra ou do funcionalismo público, diferentemente do caso americano, onde o modo de produção capitalista industrial alcançou um domínio mais completo sobre toda a formação social. Mesmo o intelectual americano seria um técnico, diretamente ligado ao mundo produtivo e a colaboração da classe operária se conquistaria no interior do próprio processo produtivo, prevalecendo meios persuasivos e econômicos, entre os quais a elevação dos salários no modelo fordista, e não a coerção política. Na América, a hegemonia burguesa se estabelecia mais diretamente a partir da fábrica, do domínio da produção material e não por meio de uma intrincada rede de instituições tradicionais dedicadas a operar as mediações entre o estado e as classes subalternas. O moderno burguês dispensa no caso americano a mediação da tradição e

---

<sup>14</sup> Conforme Gramsci (2002, p. 319) “a intervenção popular, que não foi possível na forma concentrada e simultânea da insurreição, não se verificou nem mesmo na forma “difusa” e capilar da pressão indireta, o que no entanto, era possível e talvez tivesse sido a premissa indispensável da primeira forma.”

estabelece por si a sua hegemonia, racionalizando a demografia e a estrutura produtiva.

Essas formulações sobre a centralidade da questão agrária nos processos de modernização guardam afinidade com a interpretação proposta pela sociologia histórica de Barrington Moore (1975). Para este autor, a transição das sociedades pré-industriais para as industriais, isto é, o processo de modernização, poderia ser tipificado em três vias, três alternativas historicamente situadas, que inclusive referem-se a tempos distintos, quais sejam, a “via democrática”, a “modernização conservadora” e a “revolução camponesa”. O ponto fundamental de seu argumento é que “as maneiras como as classes superiores e os camponeses reagiram ao desafio da agricultura comercial foram decisivas para determinar os resultados políticos” (p.16) da modernização. Assim, importa não só a emergência da agricultura comercial, mas a forma como se ela se organiza e os efeitos que pode ter sobre as condições de constituição das classes sociais, de sua ação política e de interação com o estado.

A via democrática depende, segundo Moore, de uma “forma adequada de agricultura comercial”, ou seja, da possibilidade de transformação dos sistemas repressivos de controle da mão de obra no mundo rural e da transformação das formas de acesso à terra. Inglaterra e Estados Unidos seriam casos paradigmáticos, mas também a França pode ser incluída neste rol. Na Inglaterra esse processo se deu com a transição do conceito medieval de propriedade agrária, como base de funções e obrigações políticas, para a concepção capitalista da terra como valor econômico, o que se relaciona ao período histórico do “cercamento de terras”, que levou à desintegração das antigas comunidades camponesas. A aristocracia agrária colaborou com a transição e buscou adaptar-se antes que opor-se a ela, favorecendo a emergência do capitalismo agrário. Nos Estados Unidos, a agricultura capitalista se estabeleceu nas regiões da costa e do oeste, sendo estas áreas de colonização, não enfrentou as resistências típicas da estrutura de propriedade feudal e pode se desenvolver mais livremente. Nos estados do sul, a estrutura agrária era distinta, com o predomínio do latifúndio e do escravismo, mas essa contradição teve seu desenlace na guerra civil que levou à ruptura com as formas repressivas de controle do trabalho e a introdução de uma agricultura mais tipicamente capitalista, calcada na coerção econômica.

A ruptura com o controle repressivo da força de trabalho e a formação de um sistema burguês de propriedade da terra foram processos fundamentais para estender a hegemonia da sociedade burguesa ao mundo rural. Politicamente significaram o enfraquecimento da aristocracia proprietária de terras que só pôde manter funções políticas de relevo, tal como no caso inglês, quando foi capaz de adaptar-se ao regime parlamentar. A ruptura com o antigo regime possibilitou o que Moore chama de uma “domesticação do setor agrário”, isto é, a

contenção dos elementos mais conservadores, inviabilizando a formação de uma coligação reacionária das classes superiores contra os camponeses e operários ou mesmo a possibilidade da rebelião camponesa. Este foi o cenário da afirmação da democracia parlamentar liberal. Nele, a hegemonia burguesa no mundo rural colabora para enfraquecer a ação política das forças sociais mais conservadoras.

Já a modernização conservadora corresponde a formas de transformação capitalista da agricultura que podem obter bons resultados econômicos, mas são bastante desfavoráveis para a constituição de instituições políticas democráticas. Segundo Moore há duas formas típicas pelas quais isto é possível, em uma delas, a aristocracia mantém o mundo rural praticamente intacto, introduzindo apenas mudanças que sejam capazes de obrigar o campesinato a produzir o excedente comercializável, tal como no Japão. A outra é a criação dos sistemas escravistas das *plantations* tropicais. A Europa Oriental seria um caso intermediário. Em ambos é preciso o uso de métodos políticos e da força para a extração do excedente, devendo-se imobilizar a mão de obra. A sugestão de Moore é que há uma afinidade entre sistemas repressivos de trabalho e o autoritarismo político, que podem levar à modernização das estruturas econômicas e à industrialização da economia, sem contudo eliminar antigas estruturas sociais. O estado centralizado funciona nesses casos com certa autonomia, sendo não apenas um agente repressivo, mas um instrumento para a acumulação de capital, por meio de políticas protecionistas ou não. São processos de “revolução pelo alto” nos quais o estado se apoia em uma poderosa máquina burocrática para conter tanto as pressões reacionárias quanto as democráticas. Na Itália, no Japão e na Alemanha, a modernização conservadora levou ao fascismo.

Por fim, as revoluções camponesas também podem promover modernização. Elas seriam, segundo Moore, sintomas do fracasso das classes superiores em conduzir a transição para a agricultura comercial, e só puderam se realizar em países que mantiveram vivas as comunidades e as redes de solidariedade camponesas até o século vinte<sup>15</sup>.

A interpretação mais recente de Charles Tilly (2007) sobre processos de “democratização” pode ser aproximada deste debate. Segundo o autor, os processos de democratização poderiam ser entendidos a partir de três grandes linhas de mudança social: a) a eliminação ou neutralização da autonomia de grandes centros de poder não estatais, tais

---

<sup>15</sup>Calhoun (1983) operou em sentido semelhante, sugerindo que foi o campesinato a força social mais radical e de maior potencial revolucionário nos séculos dezenove e vinte.

como senhores de terra, “warlords”, redes de clientelismo, exércitos e igrejas, especialmente quando esses centros de poder são detentores de meios coercitivos; b) o insulamento das políticas públicas das maiores fontes de desigualdade social (raça, gênero, classe, religião, etc.); c) a integração entre redes interpessoais de confiança e as políticas públicas. Esses processos são em geral resultantes de fortes conflitos sociais e quase sempre têm trajetória marcada por idas e vindas, de forma que a democratização não é linear, nem gradual, podendo comportar períodos de “des-democratização”. No fundamental não há sequências ou condições suficientes para a democratização, mas o autor pleiteia que certas relações causais podem ser identificadas com a aceleração ou a concentração de mecanismos democráticos, as mais importantes delas relacionadas às lutas populares e aos movimentos sociais.

A democratização dependeria também de uma relação especial com o desenvolvimento do estado, do que o autor chama de “capacidades estatais”, isto é, a capacidade da autoridade pública de fazer cumprir as leis e proteger a expressão pública das demandas dos diversos grupos sociais. Idealmente, a democratização combina o incremento das capacidades estatais e sua submissão ao controle da sociedade, de forma que diferentes demandas sociais possam ser igualmente levadas em conta no jogo político e tenham boas chances de serem transformadas em políticas públicas com faticidade. Centros autônomos de poder colocam-se nesse sentido como obstáculos ao processo de democratização, tanto se puderem conservar capacidade própria de coerção quanto se conseguirem comprometer diferencialmente o estado com seus interesses, como têm sido o caso de poderosas oligarquias agrárias<sup>16</sup>. Todavia, a hipótese de um hiperdesenvolvimento das capacidades estatais também deve ser considerada podendo levar a movimentos significativos de des-democratização.

Em síntese, o que propomos é que o exame da questão agrária nos processos clássicos de modernização ajuda a desfazer qualquer conexão automática entre processos de natureza econômica e social de urbanização, fortalecimento dos mercados e industrialização da economia com a constituição de um ordenamento político democrático. O desenvolvimento do capitalismo e a modernização das estruturas sociais podem comportar uma variedade de possibilidades históricas, sendo a democratização do sistema político uma dentre outras. As possibilidades da democracia política foram afetadas negativamente pela continuidade de regimes repressivos de controle da força de trabalho e pelo controle do acesso à terra por parte

---

<sup>16</sup> Nos dizeres do autor, “senhores de terra usualmente perdem quando o estado vence” (“landlords often lose when state wins”) (TILLY, 2007, p. 39).

das aristocracias agrárias, que tiveram afinidades com regimes políticos autoritários, dos quais sua reprodução era dependente. A expansão da hegemonia burguesa encontrou nesta estrutura agrária um fator de resistência. Em contrapartida, a liberação da terra e do trabalho de controles políticos e tradicionais favoreceu a emergência de uma categoria social de pequenos e médios proprietários independentes, mais interessados na democracia.

### **Questão agrária e modernização no Brasil**

O estudo das transformações no mundo rural brasileiro, de forma um tanto distinta dos modelos de referência consagrados na teoria social, não se refere propriamente à introdução da agricultura comercial, conhecida no Brasil desde a sua colonização. As *plantations* tropicais inseriam-se no circuito comercial do capitalismo internacional desde o século dezessete produzindo em larga escala produtos para exportação e consumo no mercado europeu. A orientação essencialmente comercial desta agricultura, entretanto, não a aproxima das formas especificamente capitalistas de exploração da força de trabalho devido ao uso de trabalho escravo, como está consagrado na literatura pertinente (NOVAIS, 1979; PRADO JÚNIOR, 1994). Seus efeitos para a acumulação interna de capital, para a formação do mercado interno e para a organização social são muito distintos das modalidades de agricultura comercial que surgiram com a decadência do feudalismo europeu.

A *plantation* escravista não foi modalidade exclusiva de organização da agricultura no Brasil, tendo a grande propriedade da terra cumprido funções diversas de produção de gêneros alimentares para o consumo de sua população, criando unidades produtivas quase autossuficientes, que pouco dependiam de relações comerciais com o exterior (OLIVEIRA VIANNA, 1952). Este mundo agrário comportava uma camada de homens livres e pobres enredados em relações diversas de dependência pessoal, que viviam nas fímbrias do sistema econômico dominante. Eram os tropeiros, vendeiros, sitiantes e agregados ao grande domínio agrário (FRANCO, 1983).

O escravismo foi o principal sistema repressivo de organização da força de trabalho na agricultura brasileira até 1888 quando de sua tardia abolição. Vários intérpretes então contemporâneos perceberam as implicações da escravidão para a sociedade brasileira, inaugurando uma vertente de crítica intelectual à estrutura agrária brasileira que relacionava a continuidade de um sistema repressivo de controle da força de trabalho com a prevalência da



grande propriedade de terra e com o “atraso” no desenvolvimento político e social do país, da qual a publicística de Joaquim Nabuco e de André Rebouças seja talvez a mais sofisticada dentre elas<sup>17</sup>.

Mais do que introdução da agricultura comercial, a crise do escravismo relaciona-se à emergência de relações de trabalho e de um sistema de propriedade da terra de tipo capitalista. De acordo com José de Souza Martins (2010), a economia do café em São Paulo foi o espaço privilegiado da transição para o trabalho livre, no curso da expansão do café, o escravismo deixou de ser o fator dinâmico da agricultura comercial e foram criadas as condições políticas para sua abolição. Desenvolveram-se nas fazendas de café paulistas outras relações de trabalho, sobretudo a modalidade do “colonato” apoiado na imigração estrangeira, um tipo novo de trabalho livre, distinto do que existia na sociedade brasileira durante o escravismo, porém não assalariado. Segundo Martins, a principal diferença do colonato para o escravismo é a separação do trabalhador de sua força de trabalho, pois, no escravismo a compra da força de trabalho se dava por meio da compra da pessoa do escravo. Ambas as formas, porém, estavam subordinados a uma “economia colonial de exportação”, um padrão de capitalismo subordinado ao comércio. Em São Paulo, o colonato abrangia a produção do café e da cana-de-açúcar, e caracterizava-se por três elementos, quais sejam, o pagamento em dinheiro pelo trato do cafezal e pela colheita, a produção direta de alimentos como meio de vida e como excedente comercializável pelo colono e a contratação do trabalho familiar (portanto não individual) característica do “modo camponês de trabalhar”. Segundo Martins, é a produção direta dos próprios meios de vida pelo trabalhador que impede considerar o colonato uma relação de trabalho capitalista.

Com a Abolição, o rentismo que caracterizava esta agricultura de exportação se desloca, pois o objeto da renda capitalizada deixa de ser o escravo e passa a ser a terra. Enquanto no escravismo o escravo possuía valor mais elevado do que a terra, pois era efetivamente um bem comercializável, que servia inclusive como garantia para empréstimos bancários necessários à reprodução das fazendas, após a abolição é a propriedade agrária que passa a desempenhar esta função. Para que isso fosse possível foi preciso criar um mercado de terras, regulando a formação da propriedade e determinando o acesso a ela por meio único da aquisição monetária. A Lei de Terras de 1850 atendia a esse objetivo, reconhecendo as posses

---

<sup>17</sup> O tema clássico de Nabuco está bem delineado em *O Abolicionismo*, crítica contundente da estrutura social brasileira a partir da crítica à escravidão e seus efeitos (NABUCO, 2000). Para as ideias de André Rebouças ver Maria Alice Rezende de Carvalho (1998).

já estabelecidas e impedindo novas apropriações gratuitas (MARTINS, 2010).

A criação do mercado de terras poderia ter sido auxiliada por incentivos à formação de propriedades familiares, no entanto, na racionalidade dos fazendeiros paulistas, o acesso à terra tinha que ser regulado pela disponibilidade da força de trabalho. A solução encontrada passou pela imigração estrangeira, que permitia criar artificialmente uma oferta superabundante de força de trabalho a baixos custos para o fazendeiro, isso, porém, exigia que as famílias imigrantes não tivessem acesso gratuito à terra, tendo que obrigatoriamente passar por um período de trabalho nas grandes fazendas. O acesso à propriedade só poderia ser conseguido mediante trabalho na lavoura cafeeira, em contrapartida, a propriedade da terra funcionava como um direito para a exploração da força de trabalho. Assim, a produção “artificial” da escassez de terras era um meio para controlar o movimento da força de trabalho de forma a que não fossem escassos os braços para a grande lavoura (MARTINS, 2010).

O colonato não aparece então como uma relação de troca entre indivíduos iguais, pois há uma desigualdade, conhecida pelo colono, que se antepõe ao processo de trabalho e se repõe em outros momentos. A liberdade jurídica do colono não coincide com sua liberdade social, restrita à vida na fazenda. Segundo Martins (2010), a propriedade é a condição da liberdade e o colono “para livrar-se da sujeição da propriedade alheia teria que tornar-se proprietário” (p. 82), o que alguns conseguiram a duras penas conquistar, sobretudo os que imigraram no início do processo de expansão da lavoura cafeeira quando havia condições mais favoráveis para o cultivo de gêneros alimentares comercializáveis nas ruas dos cafezais.

Este arranjo incidiu diretamente no destino social dos escravos libertos, que ficaram relegados às atividades menos vantajosas e mais perigosas da lavoura paulista, tal como o desbravamento de matas necessário à formação das novas fazendas. Esta discriminação da força de trabalho “nacional” em favor dos imigrantes, que conseguiam assegurar para si as melhores oportunidades no regime de “colonato”, era um pressuposto da política de imigração, sem o qual ela provavelmente fracassaria, não havendo qualquer informação que corrobore a tese de que os imigrantes seriam mais produtivos que os libertos. De toda forma, não se pode dizer que os imigrantes tenham conseguido resultados muito mais favoráveis na busca da acumulação de recursos ou de acesso à propriedade, sendo que na lavoura paulista, apenas 12% dos trabalhadores cultivavam terras próprias até a crise do café em 1929 (DEAN, 1977). No Rio de Janeiro, Rios e Mattos (2007) tentaram mapear os destinos sociais possíveis para ex-escravos e encontraram uma diversidade de relações com os grandes proprietários em torno da “parceria”, isto é, de formas diversas de divisão da produção familiar, tendo o assalariamento pouca importância relativa, e permanecendo vivas as formas de controle

repressivo da força de trabalho com restrições a sua livre movimentação. A negociação das relações de trabalho era estritamente pessoal, sem intervenção do poder público.

No Nordeste, a permanência de sistemas repressivos de controle da força de trabalho teve longa duração nas zonas da *plantation* canavieira, como demonstra Afrânio Garcia Júnior (1990). Embora não se possa considerar todos os estados nordestinos de forma homogênea, na Paraíba, região do estudo em questão, as relações de dependência pessoal só começaram a ceder nos anos 1950. Ali, o sistema repressivo de controle da força de trabalho teve seu núcleo nas relações de “morada”, que estabeleceram a dependência pessoal do trabalhador rural com o senhor de engenho por meio da residência nas terras do engenho. A “morada” implicava um sistema de “dons” e “contra-dons” representado pelo trabalho dos “moradores” na lavoura canavieira e pela autorização para o cultivo de gêneros alimentares pelas famílias dos moradores em pequenos lotes de terra do engenho. O senhor de engenho costumava cuidar para que o morador nunca pudesse prover sozinho sua subsistência, oferecendo terreno insuficiente e controlando a comercialização de víveres pelo sistema de “barracão”, de forma que ele estivesse sempre sujeito ao trabalho coletivo na lavoura. A obrigação do trabalho representava a relação mais forte de dependência, mas o morador deveria estar o tempo todo disponível para atividades solicitadas pelo senhor.

Segundo Garcia, estas são relações de dependência pessoal que comportam uma infinidade de variações particulares, o senhor poderia instituir vantagens especiais em troca da fidelidade do morador, sendo que os “dons” do senhor instalam “dívidas morais” que não se esgotam no ato da troca específica. Este senhor de engenho concentra em si toda a autoridade sobre vários setores da vida social no engenho, à exclusão de qualquer outra autoridade concorrente, tal como médicos, juízes ou advogados, caracterizando por vezes situações de grande isolamento dos moradores. O patrimônio fundiário é o que permite ao senhor de engenho recrutar os moradores, o que lhe confere um poder social, tanto material quanto simbólico que deriva da própria rede de dependência que consegue criar e manter.

Fora do engenho há os indivíduos “libertos”, que praticam agricultura ou negociam nas feiras, envolvidos em relações variadas de propriedade, arrendamento ou prestação de serviços, mas com a distinção fundamental de não residir nas terras senhoriais e com isso obterem a liberdade pessoal. Suas relações com o mundo social passam por trocas mercantis – e não pelo “favor” ou pelos “dons” e “contra-dons” – evidenciando a situação oposta à sujeição pessoal.

O sistema de dominação pessoal só começa a se desagregar nos anos 1950 em virtude de um conjunto de fatores, a saber, a abertura de um mercado de trabalho urbano, a crise dos

mercados para os produtos das *plantations* e a criação da legislação trabalhista para o campo em 1963. Foi com a chance da migração ou com a luta por direitos que os trabalhadores paraibanos conseguiram escapar da sujeição pessoal (Garcia, 1990).

Nas regiões de “fronteira”, isto é, nas frentes pioneiras de expansão populacional e de expansão da agricultura comercial, movimentos nem sempre coevos, os controles sobre a terra e sobre a força de trabalho também são traços decisivos da modernização brasileira. A existência de uma larga extensão de terras disponíveis para a colonização poderia ter sido um problema para a manutenção dos sistemas repressivos de controle da força de trabalho, por oferecer uma saída para os trabalhadores descontentes com sua situação no interior das grandes fazendas, de forma análoga ao movimento norte-americano para o oeste. Essa possibilidade tornou-se cada vez maior com o desenvolvimento da economia nacional durante o século vinte, com a abertura de estradas e de meios de comunicação. Politicamente interessava ao estado nacional a povoação do território, o resguardo das fronteiras políticas e mesmo o desenvolvimento econômico e a exploração de recursos naturais, o que o levou a envolver-se em iniciativas diversas de colonização de áreas de fronteira. Assim, a fronteira recolocava no Brasil o tipo de tensão já experimentado em outros processos de modernização conservadora, sendo úteis as observações de Lênin e de Weber a respeito, especialmente do primeiro que teve mais sensibilidade para a ambiguidade da fronteira, recusando uma associação mais direta entre a fronteira e o desenvolvimento mais livre do capitalismo<sup>18</sup>. A resposta a essa tensão foi a tentativa de controle político estatal, “por cima”, dos movimentos em direção à fronteira, controle quase sempre imperfeito, mas suficiente para evitar que as áreas de colonização pudessem desestabilizar a estrutura agrária do país.

Os sistemas repressivos de controle da força de trabalho foram – e são ainda hoje – largamente mobilizados nas frentes de expansão como parte da estratégia de acumulação, como mostraram Velho (1976), Foweraker (1982) e Martins (2009). Há várias formas de uso da violência para a extração de trabalho na fronteira, sendo uma das mais utilizadas a expropriação direta do trabalho realizado por famílias de camponeses pioneiros para o desbravamento da mata e limpeza do solo quando da expulsão dessas famílias de suas “posses” por fazendeiros, pecuaristas ou simplesmente pelos “poderosos” locais (Foweraker, p. 43). No Paraná, na década de 1950, foram empresas privadas de colonização que mobilizaram “jaguços” para intimidar pequenos posseiros a comprarem títulos de

---

<sup>18</sup>Ver Velho (1976).

propriedade ou deixarem suas terras, ocasionando mortes, resistência e um conflito social de grande proporção. Outras formas de uso da violência dizem respeito à imobilização da força de trabalho para tarefas de cultivo ou de extrativismo, conhecidas como o “cambão”.

Os efeitos desta estrutura social sobre a ordem política foram bastante explorados pela literatura. Já no século dezenove, o pensamento político do visconde do Uruguai registrava as consequências na construção do estado nacional do domínio exercido pelos grandes proprietários sobre terras e homens. Esta é uma linhagem de pensamento que vê no estado um agente privilegiado da “civilização” em oposição aos elementos de “barbarismo” social representados por “caudilhos” resistentes à submissão ao ordenamento racional – legal. Esta não era senão uma condição para a própria construção do estado nacional, processo complexo que combinava as necessidades de acumulação de poder no estado centralizado com as necessidades de enraizamento social da monarquia, que dependia, por outro lado, do apoio dos grandes proprietários. Este jogo político entre senhores de terra e dirigentes estatais foi determinante na política do Brasil imperial (CARVALHO, J. M., 2010).

Neste sentido, a interpretação da Lei de Terras de 1850 deve ser complementada com a análise da reação dos grandes proprietários, que, se por um lado apoiaram a legislação como um recurso para controlar a imigração, por outro foram largamente resistentes a submeter suas propriedades ao controle administrativo estatal. Essa resistência manifestou-se muitas vezes na recusa à medição e ao cadastramento das terras já apropriadas, algo que se justificava tanto por uma estratégia de acaparação de novas terras (com o movimento da fronteira agrícola) quanto pelo temor da cobrança de impostos territoriais (SILVA, L. M. O., 2008).

O controle sobre o movimento das classes subalternas do campo foi um ponto decisivo no pensamento político brasileiro. Mesmo autores liberais, tal como Tavares Bastos, que formularam diagnóstico crítico das tendências autoritárias e centralizadoras do estado nacional brasileiro, cediam “particularmente quando esteve em jogo a questão do exclusivo agrário e do controle social das classes subalternas” (WERNECK VIANNA, 2004, p. 153). Nesta linhagem de pensamento, o projeto de “americanização” da sociedade brasileira dependeria mais da constituição de instituições homólogas às norte-americanas, que de reformas sociais que liberassem a terra e o trabalho das formas de controle tradicional, fazendo do estado e não da sociedade civil o objeto prioritário de reforma, o que por sua vez embaraçava o projeto liberal comprometendo-o com os fundamentos sociais de sustentação da ordem imperial.

Foram as elites agrárias paulistas que deram suporte à ruptura com o Império, tal como argumenta Elisa Reis (1979), para quem a República seria mais bem compreendida como

resultado de uma política bem sucedida dos republicanos paulistas, representantes dos interesses dos fazendeiros de café, que conseguiram no ocaso do Império concentrar recursos econômicos e políticos capazes de estabelecer as bases para sua dominância política. O federalismo republicano vem como expressão das reivindicações dos cafeicultores e permite solidarizar o estado com seus interesses. Na base, o regime político republicano sustentava-se por meio das relações de dependência pessoal que Victor Nunes Leal (1975) consagrou como “coronelismo”, mas no vértice as oligarquias agrárias controlavam o poder político nos estados. O “coronelismo” apoia-se no poder privado do latifúndio e, ao mesmo tempo em que permite a reprodução de seu domínio sobre a terra e sobre a força de trabalho, permite também o fortalecimento da autoridade pública, na medida em que esses poderosos locais vão se tornando dependentes dos recursos materiais das administrações estaduais, especialmente nos estados mais ricos, tal como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. No plano federal a articulação entre as oligarquias estaduais permitia o controle da presidência da República, reproduzindo no plano político a hierarquia entre os estados existente no plano social, com hegemonia paulista, secundada pelos mineiros.

Ponto central na formulação de Reis (1979) é que no processo de formação do estado republicano, o poder público pouco se diferencia dos interesses das elites agrárias. A descentralização instituída pelo federalismo criava condições para a autonomia dos estados mais poderosos e, sobretudo, para a ação econômica dos cafeicultores paulistas, pautada por um liberalismo *sui generis* no qual a defesa da livre iniciativa cedeu lugar gradativamente à pressão pela intervenção do estado no mercado de café, protegendo os preços do café e garantindo a oferta de força de trabalho. Da pressão por intervenções temporárias, o sistema caminhou para a institucionalização da intervenção econômica como política permanente, fortalecendo as capacidades estatais mediante a centralização política. Assim, tal como nas análises supracitadas de Weber sobre os *junkers* alemães ou na “modernização conservadora” de Barrington Moore, as elites agrárias utilizaram seus recursos políticos como forma de resolver os problemas econômicos gerados pela crise do café no mercado mundial. A preferência dos agrários por engajar o estado em vez de usar mecanismos de mercado ou associativistas engendrou mais centralização e preveniu o alargamento da representação política. Na crise da Primeira República, a ação política das elites agrárias abria caminho para a autonomização do estado e para o corporativismo que vão marcar a “modernização conservadora” após a revolução de 1930.

Segundo Werneck Vianna (1978 [1976]), a dominação oligárquica das elites agrárias com base no liberalismo restritivo da Primeira República havia se tornado impossível com a

emergência do mundo urbano – industrial e de setores novos na sociedade brasileira das primeiras décadas do século, que pressionavam o alargamento da participação política. Apenas a abertura do pacto político poderia “generalizar” o estado, incorporando outros interesses que não somente os da exportação de café. A solução encontrada em 1930 veio da aliança entre as classes emergentes e os setores agrários desvinculados da agro-exportação, que podia assim conferir uma dimensão “universalizadora” à formação estatal. Todavia, a presença de um setor agrário economicamente retardatário na liderança da modernização após 1930 selava o destino da questão agrária, comprometendo o estado com a defesa da propriedade agrária e das vias para sua capitalização, ao passo que refluíam os privilégios concedidos aos setores exportadores. Fechava-se desta forma o caminho para uma modernização do mundo agrário vinda “de baixo”, com base na democratização da propriedade agrária e em um campesinato dinâmico, tal como na “via americana”.

Ao remover o ordenamento liberal que organizava o estado, a nova coalizão permitia que se criassem as condições para a promoção “por cima” do desenvolvimento econômico, articulando indústria e agricultura em moldes burgueses. O caráter excludente da nova dominação seria dissimulado pelo formato corporativista, com a abertura da participação controlada pelo estado, expressa na legislação trabalhista e no controle da atividade sindical. O mundo agrário era submetido a controles ainda mais rigorosos, com sua exclusão do ordenamento corporativista, o que implicava o não reconhecimento de direitos trabalhistas, sindicalização inclusive, prolongando as condições para a adaptação das elites agrárias retardatárias ao mundo burguês capitalista e oferecendo recursos diferenciados para tanto. O tipo puro de hegemonia burguesa radica-se na submissão real do trabalhador ao capital, sem qualquer coerção extra-econômica (WERNECK VIANNA, 1978 [1976]).

Como afirma o autor, “a generalização da revolução burguesa (...) não se consumava sob a liderança das fábricas” (Werneck Vianna, 1978, p. 135). Os interesses da indústria encontravam apoio na nova configuração estatal, mas não é sua visão de mundo que conforma e hegemoniza o processo. O corporativismo não é um construto da burguesia industrial, pois a visão de mundo unitária e orgânica não corresponde à “liberdade de interesses” e à generalização da mercantilização da vida. O indivíduo burguês não deseja por si mesmo submeter-se à racionalidade estatista. Ele adere, frente a uma ameaça (real ou latente) e com a garantia de sua capacidade de acumular. A liberdade dos interesses depende, para circular, da força integrativa de um capitalismo hegemônico.

A presença de lideranças agrárias tradicionais inibe tendências pluralistas, o liberalismo federalista da Primeira República dá lugar a um unitarismo organicista, refratário

às formas de agregação de interesses por fora do aparato estatal. Neste ordenamento político, que marca o projeto de modernização no Estado Novo, não se repete a ligação específica entre sociedade e estado que marcou a modernização de tipo “americana”, sendo conferido ao estado uma posição de primazia na organização da economia e da sociedade. A “revolução burguesa”, tal como no modelo teórico apresentado por Lênin e por Barrington Moore, não é necessariamente revolução “democrático – burguesa” e pode conhecer o caminho alternativo, a “via prussiana” ou a “modernização conservadora” (WERNECK VIANNA, 1978).

Na modernização conservadora, as elites agrárias, mesmo quando não estiveram à testa do estado, conseguiram moderar os efeitos das transformações econômicas na economia nacional sobre o mundo rural. O sentido foi o de preservar o controle sobre a terra e sobre a força de trabalho, garantindo condições especiais para sua adaptação ao novo ambiente econômico. Florestan Fernandes (2006 [1975]) argumentou enfaticamente que a emergência do capitalismo e de uma ordem social competitiva no Brasil foram estrangulados pelos controles interpostos pelos grandes proprietários de terra, conformando um padrão de aliança entre “atraso” e “moderno” que marcou a revolução burguesa brasileira<sup>19</sup>.

Por este motivo, a questão agrária tornou-se decisiva para a modernização brasileira, e, por outro lado, a ruptura com os controles estabelecidos no mundo rural pelas elites agrárias poderia levar a um modelo de desenvolvimento distinto com efeitos importantes no ordenamento político, rompendo a trajetória da modernização conservadora. A força do movimento camponês, com suas articulações urbanas, no final dos anos 1950 colocava em xeque a modernização conservadora ao atacar as duas formas de controle político e social tradicionalmente estabelecidas no mundo rural, a grande propriedade e os sistemas de repressivos de trabalho. Já o avanço do processo de industrialização da economia nacional pressionava por mudanças no setor agrícola, instado a atender à demanda crescente por alimentos nas cidades e a tornar-se consumidor de insumos industriais.

A questão agrária que emerge nos anos 1960 dizia respeito basicamente a qual resposta oferecer às transformações em curso no mundo rural. A controvérsia em torno da

---

<sup>19</sup> Segundo Fernandes (2006, p. 199 – 200), “o horizonte cultural orienta o comportamento capitalista mais para a realização do privilégio (ao velho estilo) que para a conquista de um poder econômico, social e político autônomo (...) Por suas raízes históricas, econômicas e políticas, ela prendeu o presente ao passado como se fosse uma cadeia de ferro. Se a competição concorreu, em um momento histórico, para acelerar a decadência e o colapso da sociedade de castas e estamentos, em outro momento ela irá acorrentar a expansão do capitalismo a um privatismo tosco, rigidamente particularista e fundamentalmente autocrático, como se o burguês moderno renascesse das cinzas do senhor antigo”.



estrutura agrária brasileira revelava-se uma disputa em torno das vias de desenvolvimento da agricultura e, desta maneira, do projeto de modernização. Era uma controvérsia intelectual com forte implicação política, na qual as interpretações da história e da estrutura social interpelavam problemas públicos e conflitos sociais agudos. Por esta razão, não se pode compreender a produção dessas ideias como um movimento intelectual autônomo, mas deve-se atentar para sua inter-relação com os processos políticos e sociais em curso.

A questão decisiva que se procurou enfrentar nesta tese foi como as ideias e a política interagiram nos deslocamentos da questão agrária brasileira durante o regime militar. O interesse se voltou para o confronto entre diferentes representações do mundo rural e seus possíveis desdobramentos nos planos da política e da sociedade, entendendo, tal como na literatura supracitada, a questão agrária como um aspecto decisivo dos processos de modernização capitalista. Nossa principal hipótese é que no regime militar consolidou-se um tipo específico de “modernização conservadora” ou de “via prussiana” de transformações da agricultura cujas implicações são muito significativas para entender as vias de desenvolvimento da agricultura brasileira desde então. Assim, apoiado em uma interpretação hegemônica da questão agrária como um problema de modernização da grande propriedade, o regime militar abriu caminhos para a renovação do capitalismo agrário brasileiro sem, contudo, abrir mão do controle sobre a terra e sobre a força de trabalho, ainda que nesse período tenham assumido novos formatos. Sugerimos que a interpretação hegemônica formou-se a partir de uma imaginação econômica que via na grande propriedade o veículo social portador das adaptações necessárias para a transformação da base técnica da agricultura de acordo com um “ideal industrial” de produção agrícola que podia orientar seletivamente os subsídios e investimentos públicos.

Neste período, o estado fortaleceu suas capacidades como agente regulador da economia rural, do mercado de trabalho e de terras, de forma que a reprodução da economia agropecuária brasileira tornou-se largamente dependente da mediação estatal. As instituições criadas no período para a pesquisa agrícola, para o financiamento ou para a garantia de preços tornar-se-iam indispensáveis. Todavia, o fortalecimento das capacidades estatais não significou a submissão plena das relações sociais no mundo rural ao ordenamento racional – legal garantido pelo estado, restando campo ainda aberto a recursos de poder e à violência privados.

O que se procura mostrar nesta tese são os caminhos pelos quais esta economia imaginada conquistou sua hegemonia na interpretação da questão agrária brasileira, como afastou as interpretações alternativas, especialmente o reformismo agrário, como influenciou nas

transformações do mundo rural e como se projetou no período democrático, guardando eles de continuidade com as novas interpretações que emergiram junto com os conceitos de “agribusiness” e “agronegócio”.

### **Estrutura da tese**

O primeiro capítulo trata das interpretações da questão agrária no Brasil nos anos 1960. Pode-se dizer que este foi o tempo do reformismo, pois a ideia da reforma da estrutura agrária como via de desenvolvimento foi aceita por um conjunto variado de intérpretes, agências e movimentos políticos, dando o tom do debate. Busca-se no capítulo rastrear quais foram as principais vertentes interpretativas, como conceberam a questão agrária e que alternativas propunham. As interpretações foram divididas em dois grandes campos de ideias, o “reformismo de esquerda” e o “reformismo liberal”, ressaltando a não homogeneidade interna de cada um deles, o que significa que comportam diferenças. Todavia, há em cada campo um forte diálogo interno entre os autores e algumas proposições comuns que permitem agrupá-los entre si e ao mesmo tempo distingui-los dos autores de outros campos. Fundamentalmente esses autores compartilham uma mesma “linguagem”, isto é, enfrentam problemas comuns, recorrem a fontes teóricas semelhantes e, por vezes, participam dos mesmos ambientes político – institucionais. Essas linguagens foram decisivas para a formulação da legislação criada no período, sobretudo o Estatuto da Terra, já sob a ditadura militar e expressão da presença do reformismo liberal no primeiro governo dos militares e de seu desejo de oferecer uma resposta aos movimentos camponeses que combinasse modernização, controle das classes subalternas e difusão da propriedade privada no campo.

O segundo capítulo explora a crítica ao reformismo e seus desdobramentos na formulação das políticas do regime militar. A crítica ao reformismo enfrentou a imagem de inadequação da estrutura agrária brasileira para o desenvolvimento do capitalismo e com isso questionou a necessidade econômica da reforma. No lugar da reforma projetou um forte ideário modernizador que sofreu grande influência das transformações por que passou a agricultura norte-americana no século vinte, notadamente a formação de um “ideal industrial”, que aproxima os processos produtivos na agricultura dos fabris, e a “revolução verde”. Esta linguagem se constituiria em uma “economia imaginada” do capitalismo agrário brasileiro, isto é, forneceria imagens, argumentos e interpretações capazes de coordenar a ação social e

de formatar instituições e tecnologias administrativas. A conquista da hegemonia na interpretação da questão agrária esteve relacionada com dois processos significativos: a) no campo intelectual, a afirmação de um domínio disciplinar sobre o tema, com o desenvolvimento e a institucionalização da economia agrícola nas universidades brasileiras; b) na política, a nova interpretação ganhou força com a troca de guarda no regime militar a partir da ascensão de Costa e Silva. Antonio Delfim Netto é um personagem chave da articulação desses dois campos e sua política econômica foi decisiva para a emergência de novas relações na agricultura. Este período provocou um forte deslocamento na questão agrária, abrindo caminho não só para a modernização da agricultura mas também para a constituição de uma nova hegemonia.

No terceiro capítulo o foco se volta para a política empreendida pelos militares nas regiões de “fronteira” do espaço geográfico brasileiro. Busca-se interpretar como a “fronteira” foi incorporada no imaginário da modernização brasileira e seus desdobramentos para a questão agrária no período. Argumenta-se que o ideário da colonização interna dessas regiões foi formado a partir de uma combinação heterogênea de linguagens, a saber, a geopolítica, o reformismo e a linguagem da modernização. Este novo ideário do colonialismo interno apresenta algumas continuidades importantes em relação às antigas interpretações da fronteira no pensamento social e mais especificamente no ideário do período varguista. O ponto chave é a concepção da região de fronteira como “espaço vazio”, espaço considerado ideal, por ser maleável, para a ação racionalizadora da agência estatal segundo pressupostos da técnica e do capital. A principal distinção em relação ao período anterior refere-se à predominância dos objetivos mercantis em relação à estratégia de povoamento, o que pode ser entendido como parte da estratégia de vinculação das regiões de “fronteira” ao projeto modernizador nacional. Busca-se mostrar no capítulo como essas linguagens ajudaram a formar a visão dos agentes do estado em posições chave nas agências estatais envolvidas com a colonização interna. A última seção do capítulo explora algumas possibilidades de aproximação entre esse colonialismo interno e o problema mais geral das vias de desenvolvimento da agricultura.

Por fim, o quarto capítulo trata de alguns dos efeitos de longo prazo do deslocamento produzido durante o regime militar na questão agrária brasileira. A política dos militares criou as bases para a integração da agricultura ao projeto de industrialização da economia nacional, de acordo com a “economia imaginada” do capitalismo agrário, refratária ao reformismo e consciente da aposta na grande propriedade como espaço de organização da nova economia. Este processo fortaleceu o lugar da grande propriedade agrária na economia e na sociedade brasileira. Permitiu também o desenvolvimento de novas capacidades estatais, relacionadas à

regulação e ao fomento da economia agrícola. Já a incorporação das classes subalternas do mundo rural ao processo de modernização foi problemática, poucas foram as oportunidades abertas para sua integração na nova economia do capitalismo agrário, o que significa que as vias “americanas” estiveram fechadas para a maior parte da população rural, com exceção de algumas famílias da região Sul do país que conseguiram se estabelecer com sucesso nas regiões de “fronteira”. Embora a linguagem do reformismo agrário não tenha desaparecido, pois continua presente na concepção dos movimentos sociais e de parte da produção intelectual, são as linguagens da modernização que se afirmam hegemonicamente, articulando ideias, interesses e instituições. Este movimento é decisivo para compreender o ideário que se articula em torno da noção de “agronegócio” nos anos 1980, que pode ser melhor compreendido se visto em uma linha de continuidade e não de ruptura com a “modernização conservadora” brasileira.

O desdobramento dessa conclusão é que há boas razões para desconfiar do argumento de que a modernização da base técnica da agricultura “domesticou” a questão agrária no Brasil. A conversão da grande propriedade agrária em empresa capitalista não desfez por completo as redes de dominação política, embora tenha alterado a natureza dos conflitos sociais no mundo rural. A democratização do regime político não foi suficiente para contrarrestar a posição dominante conquistada pelos grandes proprietários de terra no período da modernização. O esforço lento e gradual de distribuição de terras e assentamento de famílias camponesas pelo estado nacional brasileiro desde então, motivado por forte pressão dos movimentos sociais, abriu oportunidades e tornou mais complexa a economia agrária mas não alterou a estrutura de distribuição da propriedade, nem o bloco hegemônico no mundo rural. O conflito entre as concepções hegemônicas do “agronegócio” e os diversos agentes sociais não representados nesta aliança, tais como as populações indígenas, os trabalhadores rurais, a pequena propriedade familiar, as reivindicações ambientalistas, permanecem e reabrem a questão agrária como um problema democrático no século XXI. No fundamental, as narrativas da modernização não conseguem dar conta desses conflitos, pois a “economia imaginada” do capitalismo agrário brasileiro não vai além da articulação de interesses em torno do produtivismo agrário, fechando as portas para alternativas de democratização do mundo rural e incorporação efetiva das classes subalternas do campo, com suas identidades, interesses e valores próprios na modernidade brasileira.

## **1. O TEMPO DO REFORMISMO**

Durante a década de 1960 a sociedade brasileira desenvolveu uma consciência aguda sobre seus problemas agrários. Toda uma imaginação social foi mobilizada para pensar o mundo rural e, por um conjunto particular de fatores, esta imaginação vinculou-se a tentativas de reforma da estrutura agrária do país. O debate em torno da questão agrária ganhou destaque na esfera pública, mobilizou paixões e interesses, motivou transformações na organização do poder público e nas estratégias políticas dos grupos organizados da sociedade.

Um leque variado de produtos culturais e de ações políticas contribuiu para estimular a reflexão da sociedade sobre o mundo rural. Na literatura a temática agrária repercutia com as obras de Graciliano Ramos, José Lins do Rego ou João Guimarães Rosa, para citar alguns. No cinema, uma geração de jovens cineastas produzia uma série relevante de filmes, tais como “Deus e o diabo na terra do sol”, “Os fuzis”, “Vidas secas” ou “São Bernardo”, que, em diálogo com a produção literária dos anos anteriores, renovavam a imaginação sobre o mundo agrário e procuravam novos significados. Também a produção dos intelectuais ligados às ciências sociais ajudou a compor a reflexão social sobre a questão agrária, sendo volumosa a pesquisa e a publicação de livros, ensaios e revistas sobre o tema.

Neste capítulo, tentaremos identificar como os intelectuais, por meio da pesquisa social sistemática, intervieram neste debate, como conceberam “a questão agrária”, que vínculos estabeleceram com organizações políticas e como esse debate está ligado às transformações sociais. Interessa-nos a forma como as ideias interagiram com a sociedade, com os movimentos sociais, com a conjuntura política e com as transformações em curso. As ideias não são vistas de forma autônoma, nem tampouco podem ser tratadas como reflexo das estruturas sociais, é antes nas formas específicas que assumiu a interação entre elas que podemos tentar compor um quadro mais inclusivo do período.

### **1.1 Os camponeses e a política**

Fator altamente relevante para a ativação deste imaginário foi a mobilização de camponeses e trabalhadores rurais no final dos anos 1950 em regiões diversas do país, com especial destaque para o Nordeste e o estado de Pernambuco. Esta movimentação constituiu

uma novidade pela forma de organização, estratégias de luta e conteúdo político das reivindicações desenvolvidas pelos movimentos. Já a proposição de “reforma agrária” não era nova, pois vem de longa data a crítica à estrutura fundiária e à precariedade das condições de vida da população rural. Também a mobilização camponesa tem sua história, mas transformava-se o padrão do conflito, com a organização de movimentos com elevado grau de autonomia, que demandavam do estado formas de regulação das relações sociais e de trabalho bem como intervenção na estrutura agrária com o sentido de redistribuição de terras.

A participação política organizada tornava-se uma possibilidade efetiva de resposta das classes subalternas do campo aos desafios colocados pela mudança social. Esta era uma novidade tardia na história republicana brasileira, na qual haviam prevalecido padrões que poderíamos designar como mais tradicionais de estratégia camponesa. Tanto em São Paulo quanto no Nordeste, a manutenção de velhas “lealdades” ou o recurso à “saída” das áreas de conflito – o que levava a grande mobilidade no território - marcaram a maioria das ações camponesas até então (REIS, 1998).

A transformação nas formas de participação política das classes subalternas do campo teve relação com o lento processo de reconhecimento dos sindicatos de trabalhadores rurais e com a história de um movimento social específico, as Ligas Camponesas, em Pernambuco. A legislação trabalhista estabelecia uma distinção entre trabalhadores rurais e urbanos, o que impedia na prática o reconhecimento dos sindicatos no campo. Foram muito poucos os sindicatos organizados e reconhecidos durante os anos 1950, situação que só se alteraria com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Neste mesmo ano, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) seria organizada com a participação de 263 sindicatos reconhecidos oficialmente e 480 postulantes. Já as Ligas Camponesas têm uma história distinta, que remete inicialmente ao esforço do Partido Comunista de organização e autodefesa do campesinato entre os anos de 1945 e 1947. Na década seguinte haveria um florescimento de Ligas a partir do município pernambucano de Vitória de Santo Antão. Estes camponeses estabeleceram contato com o deputado socialista Francisco Julião, que se tornou um mediador das reivindicações camponesas e uma liderança de destaque, ampliando as possibilidades e a repercussão de suas reivindicações. Ligas e sindicatos foram as formas organizativas encontradas pelos camponeses, sendo que em Pernambuco, as primeiras tiveram seu auge organizativo entre os anos de 1955 e 1962 e os sindicatos passaram a prevalecer desde então. A relação entre eles combinou competição e interpenetração, isto é, competição ao nível dos dirigentes e forte interpenetração na base. Muitos trabalhadores rurais fizeram parte tanto de uma organização quanto de outra e,

embora cada movimento tivesse prioridades distintas, as reivindicações de distribuição de terras e de ampliação de direitos trabalhistas eram na prática complementares (CAMARGO, 1973).

As mobilizações camponesas foram beneficiadas também pela transformação na relação dos movimentos com órgãos de governo, tornando possível a constituição de alianças políticas em torno de proposições reformistas. Welch (2010) sugere que havia já no governo Vargas iniciativas de seus representantes para estender aos trabalhadores rurais os mesmos direitos já obtidos pelos trabalhadores urbanos na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), mas que este movimento encontrou forte reação das associações de proprietários rurais, o que terminou por obstruí-lo. Já Camargo (1981) lembra que havia uma retórica de Vargas em torno da reforma agrária nos discursos pronunciados no Dia do Trabalhador e que houve iniciativas por parte do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) para aprovar medidas reformistas na década de 1950. Na interpretação desta autora, se o arranjo de poder do “populismo” varguista não dispensava a presença das oligarquias agrárias, no longo prazo as bases da hegemonia oligárquica seriam minadas por políticas de sentido industrializante. Neste contexto o movimento camponês cresceu e recebeu apoios nos partidos de esquerda, na Igreja, em intelectuais e estudantes e, por fim, no estado, “estabelecendo pela primeira vez o vínculo entre as plataformas reformistas e seus eventuais beneficiários” (CAMARGO, 1981, p. 168).

A plataforma dos camponeses e trabalhadores rurais organizava-se com base em uma proposta de “reforma agrária radical”, orientada para a divisão do latifúndio e para a mudança da estrutura agrária do país. Argumentava-se que dos 12 milhões de agricultores do país, cerca de 10 milhões trabalhavam em terras que não lhes pertencia e que esta seria a causa principal das mazelas que afligiam a condição de vida desses trabalhadores. Compreendia-se também que esta estrutura agrária obstruía o desenvolvimento econômico e social do país. A reforma agrária era adjetivada de “radical” para enfatizar a necessidade de divisão do latifúndio e diferenciar-se das proposições, então em voga, de colonização de terras devolutas ou de “revisões” agrárias, que poderiam facilitar o acesso à terra mas não promoveriam a alteração da estrutura de distribuição da propriedade. Ao lado da reforma “radical” defendiam a liberdade de organização sindical e seu reconhecimento oficial, bem como a ampliação dos direitos trabalhistas e seu efetivo cumprimento. A implementação da reforma exigiria a alteração da Constituição, de forma a permitir a desapropriação sem o pagamento de indenização em dinheiro, a instituição de um imposto territorial rural progressivo, a limitação da propriedade em até 500 hectares, a legalização dos títulos de posse de terras, a venda ou

concessão em usufruto das terras desapropriadas do latifúndio e a concessão gratuita das terras devolutas de propriedade do poder público (COSTA, 2010).

Essas propostas foram alinhavadas no programa aprovado no Congresso de Lavradores e Trabalhadores Rurais convocado pela ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), organização de base nacional de associações de trabalhadores rurais, com forte influência do PCB (Partido Comunista Brasileiro), em 1961. Do congresso participaram não apenas os movimentos sob influência dos comunistas, mas um conjunto mais amplo de associações, dentre as quais as Ligas Camponesas de Francisco Julião. Uma das questões mais polêmicas do debate pode ajudar a entender o sentido de reforma agrária “radical” que se constituía no Congresso, trata-se do problema da regulamentação dos contratos de meação e parceria entre lavradores e grandes proprietários. Os delegados ligados ao PCB defenderam no Congresso a regulamentação dos contratos de forma a proteger os lavradores do arbítrio dos proprietários. As Ligas Camponesas, no entanto, não admitiam a regulamentação, que poderia perpetuar uma relação que consideravam prejudicial aos lavradores e, por isso, demandavam a desapropriação das terras concedidas em parceria para concessão a “quem nela trabalha”. De pouco adiantou o apelo dos delegados comunistas a uma estratégia gradualista na qual a conquista de reformas parciais serviria para impulsionar reformas maiores. Foi vencedora a linha “radical” defendida por Francisco Julião (COSTA, 2010).

Neste Congresso, a presença de lideranças políticas de fora do movimento camponês foi importante e ajuda a dar a dimensão das possíveis relações que estavam se estabelecendo entre os movimentos sociais e o poder público. Intelectuais, sindicalistas, lideranças religiosas e estudantis compareceram ao Congresso. João Goulart, presidente da República esteve presente e proclamou discurso no qual considerava que “a ausência de uma reestruturação agrária está embaraçando a marcha do progresso do país” e que “a luta em favor do acesso à terra dos que nela trabalham de sol a sol, é, assim, uma das reivindicações mais sentidas e mais legítimas dos camponeses brasileiros” (COSTA, 2010, p. 87). Goulart sinteticamente reafirmava os dois principais argumentos dos trabalhadores rurais, a reforma como instrumento de desenvolvimento econômico e de qualificação das condições de vida dos trabalhadores rurais. Aceitava o princípio da “terra para quem nela trabalha”, mas não confirmava o programa da reforma “radical” e desagregadora de todo e qualquer latifúndio.

No princípio da década de 1960, alguns governos estaduais se envolveram em iniciativas de redistribuição de terras. Em São Paulo foi aprovada uma lei de “revisão agrária” que criava mecanismos de tributação da propriedade agrícola e visava constituir um



fundo para desapropriação e redistribuição de terras. Em Pernambuco, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul houve iniciativas de desapropriação e assentamento de colonos em áreas de conflito. O maior obstáculo legal a projetos mais amplos era a obrigação constitucional de indenização prévia e em dinheiro das terras desapropriadas para efeito de reforma agrária, pois a extensão das desapropriações ficava limitada pela escassa capacidade financeira do estado. Já as iniciativas de tributação da propriedade agrária encontraram dificuldades práticas relacionadas à deficiência dos cadastros rurais e ao próprio empenho do estado em adotar medidas legais e organizativas para garantir a efetividade da cobrança. Em torno da mudança da Constituição transcorreu boa parte da controvérsia parlamentar sobre a reforma agrária, tendo o reformismo lutado por modificar a prescrição legal e com isso isentar o estado do pagamento prévio e em dinheiro pelas terras desapropriadas. Os grandes proprietários conseguiram resistir à mudança da Constituição até o regime militar, que obteria do Congresso a alteração do art. 141 da Constituição em novembro de 1964.

Outro ponto importante que denota mudanças nas relações do estado com os proprietários agrários pode ser visto a partir da constituição da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), órgão do governo federal para o desenvolvimento do Nordeste, criado em 1959 em meio à ampliação da repercussão pública dos efeitos sociais da seca, que vitimava milhares de trabalhadores rurais na área geográfica da caatinga nordestina. A SUDENE foi a mais ousada e abrangente iniciativa de intervenção do estado na economia e na sociedade nordestina, articulando um conjunto amplo de recursos e ações públicas voltadas para transformações na estrutura produtiva e social. Era uma iniciativa do poder central e é sintomático que tenha sido aprovada no Congresso com o voto contrário da maioria das bancadas de deputados nordestinos, predominantemente vinculados às elites regionais, já que a expansão das capacidades estatais interferia no equilíbrio de forças na região. A SUDENE operou durante cinco anos com relativa autonomia política e de gestão, mesmo em um cenário político instável. Concentrou mais recursos para investimentos do que possuíam os governos estaduais nordestinos e operou uma política de incentivos fiscais para projetos industriais. Promoveu obras de infraestrutura, projetos de apoio à agricultura e ao abastecimento, irrigação, construção de moradias populares, concessão de bolsas de estudo, e organização de cooperativas (FURTADO, 1989).

De acordo com Celso Furtado (1989, p. 131), a SUDENE valorizava as relações com os movimentos camponeses no Nordeste, Ligas Camponesas inclusive, que identificava como um ponto de apoio para a realização de seu programa de reformas. Em relação aos governadores estaduais, a SUDENE esteve mais exposta a conflitos e disputas políticas.

Quanto aos proprietários houve conflito a respeito de prioridades de investimento e projetos de irrigação. Se no Nordeste a SUDENE era um fator de alteração no equilíbrio de forças, no Centro-Sul, sua atividade teve importância para dar visibilidade aos problemas agrários para as populações urbanas, contribuindo indiretamente para o aguçamento da reflexão social em torno da questão agrária.

Em uma sociedade que experimentava um processo acelerado de mudanças sociais e que acreditava ser possível atingir padrões “modernos” de organização social, em suma, uma sociedade que vivenciava um processo de modernização, o mundo agrário foi percebido como um problema, como um setor retardatário no processo de desenvolvimento. Boa parte da “questão agrária” dizia respeito a qual a natureza deste “atraso” e como lidar com ele. Outra parte significativa da controvérsia dizia respeito à própria natureza da modernização, o que envolvia caminhos e projetos distintos de modernidade, que de alguma forma estariam em aberto e relacionados ao tipo de solução que a questão agrária poderia vir a ter.

A controvérsia intelectual que envolveu cientistas sociais, historiadores e economistas teve importância por oferecer as construções ideais com que o problema foi pensado em esferas diversas, nas organizações da sociedade, nos partidos políticos, nos órgãos de governo, nos meios de comunicação. Foi controvérsia intelectual e controvérsia pública e, desta maneira, foi atravessada por problemas típicos do campo intelectual, mas também pelo ambiente político e ideológico mais geral em que se inseria. Também os seus desdobramentos não dizem respeito apenas à história das ideias, mas tiveram influência sobre a produção legislativa e a construção das ações do estado, como esperamos mostrar.

O reformismo agrário foi neste período a concepção dominante, embora houvesse uma divisão profunda no que diz respeito à natureza do projeto de modernização ao qual a reforma agrária se vinculava. Temos nesse sentido um “reformismo de esquerda” que reúne uma frente bastante heterogênea de concepções que, influenciadas pelo marxismo e pelo estruturalismo cepalino, compreendiam a reforma agrária no corpo de um projeto desenvolvimentista ou nacional-popular de modernização. De outro lado, articulou-se uma concepção liberal de reforma, cuja influência remete às teorias da modernização norte-americana e a certo pensamento cristão no Brasil, na qual se procurava afirmar uma via capitalista e liberal de modernidade, cuja imagem era a da sociedade norte-americana.

A crítica intelectual ao reformismo agrário, como veremos no próximo capítulo, foi formulada principalmente a partir dos trabalhos do economista Antonio Delfim Netto, que conduziu um conjunto de estudos sobre o tema na Universidade de São Paulo (USP). Seu alvo era a visão dominante nas concepções reformistas de que a estrutura agrária brasileira

era um obstáculo ao desenvolvimento econômico. As informações coletadas por Delfim indicavam uma agricultura mais dinâmica do que imaginavam os autores reformistas. A ascensão meteórica de Delfim a posições de comando na estrutura do estado, transitando do campo científico para a arena política é coetânea do declínio heurístico do reformismo como interpretação dominante da questão agrária.

Argumentamos que os trabalhos desses intelectuais constituíram-se como linguagens que informam e tornam possível a compreensão da questão agrária. Entendemos a noção de “linguagem” de forma semelhante a Pocock (1987), que as vê como “registros” nos quais certas proposições podem ser inteligivelmente estabelecidas. As linguagens operam como um discurso institucionalizado que fornece o contexto primário no qual os atos de fala são emitidos e que possibilitam a sua compreensão. Embora este não seja o único contexto significativo, é um contexto promissor. Os discursos interagem com as linguagens, retiram delas convenções, modos de ver e de dizer. Sua relação com as práticas deve ser compreendida como um processo de mediação, de forma que “as linguagens são poderosas estruturas de mediação e agir nelas ou sobre elas é agir talvez imediatamente sobre pessoas, mas pela mudança de seus meios de mediação, o que frequentemente é feito indiretamente e leva tempo” (POCOCK, 1987, p. 38). Assim, se é possível observar como mudanças no discurso produzem mudanças nas práticas, deve-se sempre considerar que há um intervalo de tempo suficiente para produzir heterogeneidade no efeito.

## **1.2 A esquerda reformista**

O campo que aqui chamamos de esquerda reformista é formado pelo encontro de duas matrizes teóricas distintas de interpretação do Brasil, o estruturalismo cepalino e o marxismo. O estruturalismo cepalino no Brasil deve muito de sua influência ao trabalho de Celso Furtado, economista que trabalhou na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) na década de 1950 e que desenvolveu um pensamento original que estabelecia pontes com o marxismo. Este, por sua vez, tem sua trajetória própria, ligada à difusão internacional por meio dos partidos comunistas e à forma específica com que foi recebido no Brasil. O encontro entre essas duas correntes deve-se a afinidades políticas e à proximidade na interpretação das vias de desenvolvimento, o que se deu no curso das tentativas de construção de um projeto político “nacional – popular”, especialmente a partir do governo de

Juscelino Kubitschek e *a fortiori* com João Goulart.

Esta aproximação não significa que a orientação desses intelectuais nos problemas práticos da conjuntura política fosse inteiramente convergente, tendo havido divergências e oposições políticas de monta entre eles. Caio Prado Júnior, por exemplo, foi crítico feroz do apoio do Partido Comunista aos governos de Kubitschek e de Goulart. Celso Furtado manteve diferenças políticas importantes com o PCB e Ignacio Rangel foi figura bastante independente no tabuleiro político. Entretanto, todos buscaram construir suas interpretações em ligação com uma referência distinta tanto do projeto conservador quanto da versão liberal. Essa alternativa buscava aprofundar e redirecionar o desenvolvimentismo brasileiro no sentido de reforçar o seu elemento “nacional” e de integrar política e economicamente as classes trabalhadoras no projeto de construção nacional, visto em geral como incompleto, tanto pela dependência externa quanto pelas desigualdades sociais. Dar continuidade à industrialização, reforçar os elementos de soberania nacional e elevar a condição de vida dos trabalhadores eram objetivos comuns e inter-relacionados. Diferentemente da versão liberal, postulava a incorporação dos trabalhadores no pacto político, o que implicava na adoção de reformas de cunho democrático e de redistribuição de renda. Destas reformas, a agrária era considerada decisiva, senão a principal.

Politicamente, o PCB ocupou um papel central neste campo, tendo sido referência incontornável para o debate. O PCB dava forma à vinculação da questão agrária a um programa político de feição nacional – popular e tentava unir em torno desse programa uma frente ampla, de caráter “anti-imperialista” e “antilatifundiário”, com a participação de trabalhadores, camponeses e da “burguesia nacional”. O objetivo central da linha política era unir forças em torno da autonomização política e econômica da nação, rompendo os laços de dependência com potências estrangeiras, o que configurava uma “questão nacional” com sentido forte na orientação da política. Nos documentos partidários entre 1958 e 1964, a questão agrária aparece mais explicitamente vinculada à questão nacional, ligando a permanência do latifúndio na estrutura social aos laços que ainda prendem o país ao seu passado colonial, renovado nas condições coevas de dependência do “imperialismo” norte-americano. A modernização capitalista teria sido excessivamente fraca para desfazer tanto os laços de dependência externa como o monopólio da terra. Imperialismo e latifúndio seriam obstáculos ao desenvolvimento e a modernização deveria ser conduzida por uma via nacional – popular. A opção pela formulação da centralidade do nacional produzia uma convergência, ainda que tensa, com o projeto de industrialização do desenvolvimentismo varguista, que se consubstanciava na política de frente pluriclassista e que levou os comunistas a apoiar a

candidatura de Juscelino Kubitschek e a participar anos depois do governo de João Goulart.

Nesta linha, o “moderno” é identificado com o “nacional”, subordinando inclusive a questão agrária quando se admitia por hipótese que parte dos latifundiários poderia ter interesses conflitantes com o “imperialismo” e assim integrar a coalizão nacional. O desenvolvimento do capitalismo nacional era visto como o “elemento progressista” por excelência da economia, o que por sua vez expressava a esperança de que o desenvolvimento das forças produtivas pudesse acirrar as contradições com o setor agrário “arcaico” e com a dependência externa. Fazia o PCB leitura peculiar do marxismo, que neste contexto terminava por convertê-lo em ideologia modernizadora (WERNECK VIANNA, 1988).

Eliminação do latifúndio e da dominação externa foram os elementos mais destacados e duradouros do programa político do PCB e expressavam as mudanças de fundo na sociedade brasileira propugnadas no projeto dos comunistas. Ambos visavam superar “obstáculos” ao “desenvolvimento nacional”, sobretudo à ampliação da produção econômica e à formação do mercado interno. Questão agrária e questão nacional apareciam interligadas como partes de um longo processo histórico no qual ressaltava-se a fraqueza e a incompletude da revolução burguesa brasileira. Neste sentido, Nelson Werneck Sodré talvez tenha sido o intelectual cujas formulações tiveram maior aderência à interpretação do PCB sobre a questão nacional. Em relação à questão agrária, a obra de Alberto Passos Guimarães, *Quatro séculos de latifúndio*, com primeira edição em 1963, foi a de maior desenvolvimento.

O argumento de Guimarães, seguindo o estilo da época, está centrado em uma longa análise histórica do período de formação da economia e da sociedade brasileiras, utilizando o aparato conceitual do materialismo histórico marxista. Trata-se de uma narrativa da “formação, apogeu e declínio do latifúndio no Brasil” (GUIMARÃES, A. P., 1968, p. 1). A argumentação histórica é para o autor imprescindível para a compreensão da natureza das relações sociais no tempo presente, pois é a partir dela que se pode conceituar e determinar o nível de desenvolvimento da formação social. A presença dominante do latifúndio na estrutura agrária do presente era compreendida como remanência da antiga estrutura colonial, qualificada como de caráter semifeudal e pré-capitalista, afirmação que por si só já extrapolava a polêmica conceitual e estava repleta de implicações na prática política<sup>20</sup>, levando à justificação da reforma agrária em conexão com a estratégia mais geral, que

---

<sup>20</sup> Não só em Guimarães, mas em diversos autores deste contexto de debate a polêmica conceitual estava impregnada de significações políticas, como está bem estabelecido em vasta bibliografia crítica (GARCIA JUNIOR, A.; GRZYNSZPAN, 2002; GONÇALVES NETO, 1997; PALMEIRA, 1971).

vinculava questão agrária e questão nacional:

Uma reforma agrária que tem alcance muito maior: seu objetivo *fundamental* é destruir pela base um duplo sistema espoliativo e opressivo; romper e extirpar, simultaneamente, as relações semicoloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semifeudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e “jurídico” da classe latifundiária. É tudo isso para libertar as forças produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país (GUIMARÃES, A. P., 1968, p. 38).

Todavia, Guimarães não se satisfaz com um nível de abstração tão elevado e utiliza a narrativa histórica para aprofundar o argumento, interpretando a forma como o latifúndio evoluiu no Brasil. Para ele, no contexto de dependência colonial ou semi-colonial em que se encontraria a economia brasileira, com sua produção voltada para mercados externos e com fraco desenvolvimento do mercado interno, o latifúndio não se diferencia por moto próprio, isto é, não consegue por força de seu próprio impulso transitar a formas plenamente capitalistas, não restando outra alternativa senão a reforma. O auge do desenvolvimento histórico do latifúndio teria sido na economia cafeeira, com a evolução das técnicas de beneficiamento do café e a abolição do trabalho escravo. Entre as décadas de 1890 e 1900 este sistema encontrou seu mais alto grau de desenvolvimento, tendo a produção exportada crescido em ritmo elevado. Nas primeiras décadas do século, a economia do café passaria por transformações ligadas ao florescimento industrial, às crises de superprodução de café e às mudanças nas relações de trabalho no interior do latifúndio. A crise econômica de 1929 – 1933 marcaria o esgotamento do sistema latifundiário, que já não poderia manter-se por seus próprios recursos, exigindo sustentação estatal e perdendo capacidade competitiva no mercado internacional. Sua importância no conjunto da economia brasileira declina. Esta seria uma crise de decomposição crônica, que estaria a revelar que amadureceram as condições para a sua superação, todavia, sua evolução espontânea não seria suficiente para romper com os resquícios “arcaicos” (GUIMARÃES, A. P., 1968, cap. 8).

Após a crise de 1929, que reduziu drasticamente os preços dos produtos agrícolas no mercado internacional e o valor das exportações brasileiras, o latifúndio reorganizou suas relações internas, contando com a resposta solidária do governo por meio da compra de produção excedente. Alguns latifundiários teriam buscado terras para tentar ganhar escala de produção, outros venderam terras para adquirir maquinário e, no curso desse movimento, emergiam relações econômicas capitalistas, uma burguesia agrária e a forma de propriedade capitalista no interior do sistema latifundiário. Isto se dá não só na região cafeeira, mas também na agroindústria canavieira nordestina, com efeitos distintos, pois no Nordeste foram menores as possibilidades de organização da pequena e da média propriedade, devido à

distância dos melhores mercados consumidores, o que teria tido impacto desastroso na organização social, ampliando a pobreza e reduzindo a produção de alimentos em benefício da monocultura da cana (GUIMARÃES, A. P., 1968, cap. 9).

O autor então propõe um balanço geral da evolução do capitalismo no campo, no qual reconhece o progresso tecnológico daí advindo. Contrabalançado, porém, com a concentração fundiária e com as desigualdades regionais, argumenta que efeitos perversos poderiam ser observados na fragmentação minifundiária das terras de baixa qualidade e na substituição de lavouras antigas pela pecuária. A evolução do capitalismo implicava também na substituição de formas pré-capitalistas de renda da terra e de organização da força de trabalho, com a decadência dos processos de coerção extra-econômica e das relações de subordinação pessoal. Avançavam as relações salariais e o arrendamento de terras, embora, em relação ao arrendamento, muitos contratos referiam-se a “minifúndios” de até 5 hectares de área e com pagamento em espécie e não em dinheiro, o que não configuraria exatamente uma agricultura comercial capitalista. No conjunto, o balanço do desenvolvimento do capitalismo no campo, estaria a revelar “sua precariedade, sua insuficiência e mais do que isso, sua incompatibilidade e antagonismo com a estrutura agrária” (GUIMARÃES, A. P., 1968, p. 199).

A estrutura agrária permaneceria dominada pelo latifúndio, com baixa produtividade agrícola e largas extensões de terras ociosas. Apenas os produtos voltados para a exportação, cacau e café, teriam conseguido obter rendimentos de produtividade crescentes após os anos 1920, marcando a dualidade da agricultura brasileira, dividida entre um setor latifundiário e exportador e outro de subsistência, no qual estariam incluídas a agricultura de base camponesa e a capitalista. Na formulação do autor, o tamanho da propriedade permite reconhecer as características sociais fundamentais de cada categoria, sendo a camponesa aquela que ocupa até 100 hectares, a capitalista entre 100 e 500 hectares e a latifundiária a partir de 500 hectares. Guimarães compatibiliza a extensão com as características sociais, distinguindo na propriedade camponesa a predominância do trabalho familiar sobre o assalariado e nas capitalistas a relação inversa. Seriam também essas últimas as que apresentariam os maiores índices de utilização de tratores e fertilizantes. O latifúndio teria como característica principal as práticas extensivas de cultivo e pecuária, sua extensão de terra excederia em muito a quantidade de capital disponível para cultivá-la, daí a ociosidade de terras. As práticas extensivas, o baixo padrão tecnológico, o arrendamento em produtos eram considerados como indicativos de desenvolvimento precário da agricultura como um todo, nas palavras do autor, seriam:

o último reduto das sobrevivências coloniais e feudais que estrangulam o desenvolvimento da agricultura e da economia brasileira (...) de onde também partem, não por acaso, os últimos estertores da desesperada e inútil resistência contra as reformas democráticas e contra o avanço inexorável da sociedade brasileira no rumo do progresso. (GUIMARÃES, A. P., 1968, p. 226).

Novamente, na conclusão do argumento, questão agrária e questão nacional aparecem vinculadas e a linguagem utilizada não esconde que o autor interpreta a mudança da estrutura agrária como parte de um desenvolvimento histórico necessário e progressivo, capaz de superar os arcaísmos remanescentes da antiga sociedade colonial. Sem aprofundar a crítica ao viés determinista e evolucionista que o texto denota, importa notar a repercussão política do argumento, que define o latifúndio como alvo da reforma agrária e os latifundiários como adversários do projeto de reformas democráticas e sociais. A reforma deveria então distribuir terras, desorganizar a antiga estrutura agrária para permitir a emergência de uma nova, apoiada em dois tipos de propriedade, a familiar e a capitalista.

Neste campo, a principal interpretação alternativa a esta veio dos trabalhos de Caio Prado Júnior, que era, além de intelectual de grande prestígio, militante do PCB. Havia diferença interpretativa e crítica à linha política partidária. Seus principais escritos sobre a questão agrária nos anos sessenta foram publicados na revista *Brasiliense*, da qual era editor, entre 1960 e 1964 (depois reunidos em livro em 1979) e no livro *A revolução brasileira*, de 1966. A interpretação aí desenvolvida remete aos problemas já colocados em seu livro clássico, *A formação do Brasil contemporâneo*, no qual Prado Júnior (1994 [1942]) sustentava que o “sentido” da colonização brasileira era mercantil, o que fazia dela parte do processo mais geral de expansão do capital mercantil europeu que levaria ao capitalismo moderno. Sendo um capítulo do macroprocesso histórico de dissolução do feudalismo, a colonização brasileira não poderia ser compreendida a partir de estruturas feudais de propriedade e relações de trabalho. A produção comercial para mercados externos tornava o latifúndio brasileiro parte do desenvolvimento do capitalismo. Ademais, a interpretação “feudal” teria subestimado o escravismo como forma predominante de organização do trabalho e superestimado as possibilidades dos “camponeses”, categoria que este autor considera inexistente na história brasileira (PRADO JÚNIOR, 1966, cap. 2).

As diferenças conceituais não devem, todavia, obscurecer as semelhanças entre os trabalhos de Guimarães e Prado Júnior. A interpretação histórica é também indispensável ao argumento de Prado Júnior, e aqui também a história é vista nos termos da passagem da colônia para a nação, que se apresentaria incompleta, pois o passado colonial e escravista continuaria a se fazer presente, pois nas relações de trabalho o legado escravista era



responsável pelos níveis rebaixados de reprodução e remuneração da força de trabalho. Já a condição colonial se renovava nas relações de dependência econômica que mantém o país em posição subordinada no comércio internacional e a estrutura produtiva voltada para a agroexportação não teria se diferenciado, nem se convertido em produção para o mercado interno:

É sem dúvida a função exclusiva a que originariamente se destinou a economia brasileira que condicionou a sua estruturação e seu desenvolvimento, e que ainda se mantém sob muitos aspectos, a saber, o fornecimento de mercados externos, é isso que forma as raízes e constitui a base da penetração e dominação imperialista em nosso país (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 132).

O autor é cuidadoso, mas também para ele o passado se faz presente por meio de uma transição incompleta, problema geral de natureza histórica que liga a interpretação das mudanças sociais à questão nacional, a formação da nação que não se completa e as relações de dependência econômica que não se desfazem sem seja transformada a estrutura social e econômica, marca do passado no presente. O tema da mudança social também em Caio Prado Júnior remete diretamente ao problema agrário. Entretanto, a *démarche* de sua formulação será distinta da de Guimarães e da posição do PCB.

No primeiro dos artigos sobre a questão agrária publicados na revista *Brasiliense*, o alvo do autor são as políticas públicas para a agricultura implementadas a partir do governo do Estado de São Paulo e as do governo federal por meio da SUDENE, que acusa de formularem a questão agrária como um problema da agricultura em geral, subestimando a concentração de terras e a “dualidade” entre a agricultura comercial e a de subsistência. Essas políticas estariam voltadas apenas para crédito, aparelhamento técnico, irrigação e ocupação da fronteira, sem atacar a estrutura agrária concentrada. Este é o texto em que o autor é mais enfático na formulação da concentração de terras como “obstáculo principal, e mais profundamente implantado no organismo social brasileiro, ao desenvolvimento econômico e cultural do país” por suas consequências para a pobreza das populações rurais (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 16) [1960]. Referindo-se à concentração de terras, chega a dizer que “não há legislação trabalhista (...) capaz de contrabalançar os efeitos daquela situação” (idem, p. 18), afirmação que pode ser surpreendente para os que viram no autor apenas um defensor da reforma pelo eixo dos direitos trabalhistas. Em seus primeiros textos desta década os dois problemas apareciam mais interligados, apenas após a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 a legislação trabalhista assumiria prioridade inequívoca.

Mas já neste artigo a compreensão diferia da de seus interlocutores no PCB. Caio Prado Júnior foi mais cuidadoso no entendimento da relação entre estrutura agrária e

desenvolvimento tecnológico da agricultura, problemas que não estariam *a priori* diretamente associados. A agropecuária brasileira não teria sua rentabilidade obstruída pela pouca inversão de capital e tecnologia, ao contrário “ela foi no passado, e é ainda hoje, uma empreitada coroada de grande êxito” (idem, p. 24), que soube aproveitar-se da larga disponibilidade de terras e da disponibilidade de força de trabalho. O monopólio da terra obrigou a força de trabalho a se empregar em condições precárias e a elevação do nível técnico da produção em nada alteraria essa situação. Ademais, no caso da cafeicultura, por exemplo, era economicamente preferível avançar em terras virgens que investir em explorações intensivas. A elevação do nível técnico poderia aumentar a rentabilidade, mas não necessariamente aumentaria a remuneração do trabalho, que estaria sujeita a condicionantes de disponibilidade no mercado. Aqui, o autor argumenta que a redistribuição de terras poderia auxiliar a alteração das condições estabelecidas pelo monopólio da terra em favor dos trabalhadores (PRADO JÚNIOR, 1979).

Outro ponto de distinção com a interpretação de Guimarães diz respeito à extensão do trabalho assalariado no campo. Prado Júnior (1979, p. 70) considerava que a “locação de serviços” era a relação de trabalho fundamental no Brasil, mesmo quando o pagamento não era realizado em dinheiro. Assim, as relações de “parceria” ou de “meação”, comuns no campo, seriam assemelhadas ao “salarizado”, pois a força de trabalho é formalmente livre e há igualdade jurídica, sem injunções de outra natureza como nas relações entre senhores e camponeses no feudalismo. Os “anacronismos” presentes nestas relações são “resquícios” do escravismo, não feudais. A implicação importante desta controvérsia é que para Caio Prado Júnior, a solução para os conflitos envolvendo meeiros e parceiros é a regulamentação dos contratos, conferindo direitos e estabilidade, não sua transformação em trabalhadores assalariados, como sugeriram outros.

Com o tempo, este autor vai deslocando sua posição do eixo que privilegiou a questão agrária como um problema de redistribuição de terras para o eixo da questão agrária como regulamentação de direitos trabalhistas. No segundo artigo da série, ele defende a compatibilização entre os dois eixos, numa reforma que se processaria ainda “dentro dos quadros do regime econômico e social vigente” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 92), isto é, não poderia visar à socialização da propriedade agrária. Ele avança na formulação do problema dos direitos trabalhistas, argumentando que no campo, as relações de trabalho guardam peculiaridades, o que dificulta a reprodução das mesmas regras aplicadas aos trabalhadores urbanos. A principal delas é que o salariado “puro” é uma exceção, e que os sistemas mistos de remuneração do trabalho, mesmo tendo sido estabelecidos no interesse dos proprietários,

traziam vantagens aos trabalhadores. Além disso, outra dificuldade é que, no campo, os mecanismos de sujeição pessoal são mais fortes, os trabalhadores encontram-se por vezes “isolados”, “toda a existência deste último encontra-se no interior de uma propriedade privada, sujeita por isso mesmo ao direito do proprietário” (idem, p. 97). A autoridade exercida pelo proprietário em seus domínios cria constrangimentos, o direito privado assume feições de direito público – foi por esse motivo, reconhece o autor, que seus interlocutores viram aí “tinturas de feudalismo” (idem, p. 97). O salariado convive com mecanismos de sujeição pessoal. A regulamentação deve então impor limites ao arbítrio dos proprietários, estabilizar contratos, e limitar o direito de propriedade, que não pode, por exemplo, restringir a mobilidade de trabalhadores, comerciantes ou médicos no interior das grandes propriedades, de modo que as relações entre trabalhadores e proprietários não possam ultrapassar a esfera das relações privadas entre empregador e empregado. Este é o objeto da legislação trabalhista no campo, nesta que talvez tenha sido a melhor formulação do problema agrário no eixo dos direitos.

Enfrentar o problema no eixo dos direitos significava ampliar a presença do estado no campo, reduzindo a esfera de ação dos proprietários, ou como em expressão clássica do pensamento social brasileiro, ampliar a esfera da ordem pública sobre uma renitente ordem privada, desfazendo os mecanismos de controle e de mando estabelecidos na sociedade agrária. Caio Prado lia este problema pela ótica da formação da nação, que implicava a elevação do estatuto civil e social das classes subalternas do campo, conferindo a elas condições plenas para o exercício da cidadania. Sem que fosse necessário romper com os quadros do desenvolvimento capitalista, a terra deveria ser cada vez menos uma fonte de poder e cada vez mais um ativo econômico sujeito a leis de mercado e a regulação pública, para o que desempenhariam papel estratégico os instrumentos de tributação que poderiam tornar onerosa a ociosidade econômica da terra, facilitando a regulação de preços e a redistribuição. Os dois eixos da reforma poderiam ser vistos de forma complementar, a política redistributiva podendo inclusive facilitar um ajustamento do mercado de trabalho mais favorável aos trabalhadores, já que a redução da quantidade de força de trabalho disponível para o trabalho nas grandes fazendas poderia fortalecer sua posição na negociação dos salários.

A aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural pelo Congresso Nacional em 1963

surpreendeu Caio Prado Júnior, que registrou a importância da nova lei, suas falhas bem como o pouco interesse da opinião pública sobre o tema<sup>21</sup>. É possível que boa parte do deslocamento que se operou na formulação do autor, de forma a priorizar o eixo dos direitos em relação ao da distribuição de terras, esteja ligado à percepção de que o tema era subestimado, especialmente na prática política do PCB, percepção que não era inteiramente correta<sup>22</sup>. Apesar de identificar equívocos importantes, ele considerava que a nova lei tinha a dimensão de “uma verdadeira complementação da lei que aboliu a escravidão em 1888” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 143), e se as “forças políticas de esquerda” tivessem se empenhado mais em ampliar o debate, poder-se-ia ter obtido um texto capaz de “efetivamente promover e realizar, em larga escala a transformação de nossa economia agrária” (idem). No artigo publicado em maio de 1963, o autor inverte então a relação entre distribuição de terras e direitos trabalhistas:

Realmente a atenção principal e quase única nessa matéria da reforma agrária, se tem indevidamente concentrado no problema da subdivisão da propriedade fundiária, em prejuízo de outros aspectos pelo menos tão importantes, como é esse precisamente da legislação social – trabalhista aplicável ao campo de que nos vimos ocupando. Ora não somente a subdivisão da propriedade fundiária está longe de constituir em todos os casos, e mesmo nos principais, o caminho acertado e mais fácil e seguro para a reforma agrária, como essa própria subdivisão, quando se recomenda será enormemente facilitada, e frequentemente até possibilitada pela efetiva aplicação preliminar de uma legislação reguladora das relações de trabalho e emprego rural, e protetora do trabalhador” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 149).

A grande exploração agrícola, base da agropecuária brasileira, não poderia ser simplesmente subdividida em unidades camponesas sem prejuízo econômico. Além do mais o país carecia de “tradição camponesa” e não havia outra forma de propriedade e organização da economia agrícola que pudesse ao menos se aproximar dos níveis de produção da grande propriedade centralizada (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 225). Uma reforma desse tipo, que alteraria completamente a estrutura agrária do país, só poderia ser realizada com base em amplo movimento social reivindicatório, que oferecesse as estruturas sociais capazes de sustentar o novo modelo. Este não era, contudo, o sentido das lutas dos trabalhadores rurais

<sup>21</sup> “Foi quase de surpresa, pode-se dizer, a promulgação da lei dispendo sobre o Estatuto do Trabalhador Rural (...) Sabia-se que transitavam no Congresso Nacional grande número de projetos relativos ao trabalhador rural. Mas não se tinham notícias seguras a respeito, uma vez que as informações veiculadas pela imprensa acerca do assunto são extremamente escassas. Chamamos a atenção para o fato a fim de notar o desinteresse que cercou a elaboração do que constitui sem dúvida o mais importante acontecimento relativo às tão apregoadas reformas de base (...)” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 142).

<sup>22</sup> Se a retórica dos documentos partidários privilegiava o eixo da reforma como distribuição da propriedade, a ação prática do PCB no campo esteve ligada muito mais ao eixo dos direitos, sendo a organização dos sindicatos de trabalhadores rurais a sua maior expressão. Ver Camargo (1973); Welch (2010); Pereira (1997).

nas grandes propriedades, que reivindicavam, segundo o autor, direitos trabalhistas e não o parcelamento da propriedade para transformarem-se em produtores individuais e autônomos. A reforma agrária na grande propriedade só poderia ser realizada se o caminho fosse a manutenção da grande exploração, com base na propriedade coletiva e na organização de cooperativas. Entretanto, esta ideia, levantada por lideranças de trabalhadores rurais, seria estranha ao conjunto das populações rurais, não teria “raízes na realidade concreta” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 152). Faltaria aos trabalhadores preparo, capacidade de gestão da empresa coletiva, atividade que não conheciam, pois nunca foram, como havia sido o campesinato europeu, treinados na produção por conta própria. Em nome do realismo político e de sua compreensão sociológica, Caio Prado recusava a primazia da reforma antilatifundiária.

O programa de transformações deveria dar precedência às reivindicações de direitos, de melhores condições de trabalho, remuneração e segurança, que caracterizam o conflito trabalhista. Na interpretação do autor, ao reivindicar melhores condições de existência, os trabalhadores rurais rompiam com o estatuto que lhes foi conferido desde a sociedade colonial e que inviabiliza a formação da economia nacional, isto é, a luta por direitos cria condições para superar o estado de miséria prevalecente no campo e que afeta os centros urbanos, criando um padrão rebaixado de remuneração do trabalho.

Seria esta a natureza do “atraso” brasileiro, herança da sociedade colonial e do escravismo, da qual o capitalismo se alimentou, fazendo do rebaixamento do nível de vida da população rural e, portanto, do custo do trabalho, uma alavanca para a acumulação de capital. O “atraso” não é obstáculo ao progresso do capitalismo, mas lhe é favorável:

O que sobra do escravismo representa assim um elemento de que o capitalismo se prevalece, e em que frequentemente se apoia, uma vez que o baixo custo da mão de obra torna possível em muitos casos a sobrevivência de empreendimentos de outra forma deficitários. É assim errado, e da maior gravidade para os efeitos da revolução brasileira, supor que tais remanescentes escravistas poderão ser eliminados, e eliminadas com isso algumas formas mais brutais de exploração do trabalho, pelo simples progresso e maior difusão das relações capitalistas de trabalho e produção (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 150).

Ao estabelecer as suas fundações na degradação das condições de existência das classes subalternas do campo, o capitalismo limita seu próprio desenvolvimento. Da compressão salarial falta-lhe o estímulo, do qual a história do capitalismo oferece exemplos, para compensar a elevação dos custos do trabalho com maior produtividade. Prevalecem as “práticas rotineiras” que advêm de um ambiente “medíocre” no qual os recursos financeiros são insuficientes, o aparelhamento comercial é deficitário, o padrão cultural de empresários e trabalhadores é baixo (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 165 – 166). A luta por melhores condições de trabalho e de vida dos trabalhadores rurais poderia então romper essas cadeias, favorecer a

formação de um mercado consumidor e também ao encarecer o custo da força de trabalho promover a seleção econômica de forma a eliminar as explorações de baixa produtividade, o que poderia por sua vez facilitar o parcelamento dessas terras em benefício de trabalhadores capacitados (idem, p, 237). Funcionalmente imbricado com o “atraso”, o capitalismo sequer pode romper com a condição colonial e formar uma economia nacional, um mercado interno que lhe dê suporte e condições de desenvolvimento autônomo e de industrialização.

A questão agrária seria assim decisiva para uma solução positiva da questão nacional, já que o impulso produzido pela integração dos trabalhadores rurais na sociedade nacional poderia abrir as possibilidades de transformação estrutural da economia, estabelecendo vínculos “orgânicos” entre a estrutura produtiva e o mercado interno, criando as bases para a industrialização e a ruptura das relações de dependência externa<sup>23</sup>. O programa agrário defendido pelo autor era moderado, não era maximalista, pois apostava no aperfeiçoamento da legislação trabalhista e no seu efetivo cumprimento. O sentido político era “nacional”, ou se quisermos qualificar, nacional – popular, e não socialista, no que não se diferencia do enquadramento mais geral do PCB. O socialismo só se coloca como horizonte histórico, como projeção para o futuro do desenvolvimento das contradições do capitalismo.

Caio Prado Júnior se diferencia do PCB por não adotar a estratégia das “etapas” que marcava os programas partidários e também por sua leitura da conjuntura política brasileira. Sua compreensão da questão nacional não o aproximava do arranjo que se convencionou chamar de “populista”, expresso na aliança com Kubitschek e com Goulart em torno do “nacional – desenvolvimentismo”. A crítica era direcionada ao programa econômico e à política. Na economia, considerava que o desenvolvimentismo havia aprofundado a relação do capitalismo brasileiro com o grande capital internacional, especialmente durante o governo Kubitschek, assentado na compressão salarial do trabalho por meio da inflação. Politicamente, a esquerda teria se envolvido numa agitação estéril, no governo Goulart, em torno de um programa maximalista de revolução agrária e antiimperialista, que se revelou ilusório, servindo apenas para estimular a reação militar (PRADO JÚNIOR, 1966). O nacional em Caio Prado não encontrava afinidade com a linha varguista, que acusava de promover um capitalismo “burocrático” e dependente, nem com sua radicalização última no

---

<sup>23</sup> Bernardo Ricupero (2000) critica o que considera uma subestimação da industrialização brasileira na formulação de Caio Prado Júnior, que tenderia a vê-la como superficial, dependente de forças externas, sem capacidade de autossustentação. Nesta linha Caio Prado teria exagerado a importância da questão agrária na formação do mercado interno e conseqüentemente na sua ligação com a “questão nacional”.

governo Goulart. A expressão do nacional estava em um programa moderado de reformas, que apostava na expansão da ordem pública no campo, na integração dos trabalhadores rurais por meio do reconhecimento de direitos e na transformação da estrutura econômica em direção à formação de um mercado interno robustecido.

Por razões distintas, Ignacio Rangel foi outro intelectual que, a partir do debate teórico marxista, desenvolveu uma posição crítica à compreensão do PCB sobre a questão agrária e sobre a questão nacional, ponto chave no debate da esquerda reformista. Rangel tem uma trajetória que o aproxima do círculo de economistas mais diretamente ligados ao projeto desenvolvimentista. Sendo bacharel em direito, sua formação em economia se deu nos órgãos de assessoramento do estado, treinamento comum a tantos economistas brasileiros em um período de fraca institucionalização desta disciplina e precariedade de suas escolas (LOUREIRO, 1997). Rangel fez parte da prestigiosa Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico, ajudou na elaboração dos projetos da Petrobrás, da Eletrobrás e do Plano de Metas. Esteve por oito meses na CEPAL em 1954 e participou de duas organizações importantes no debate público nos anos cinquenta e sessenta, o Clube dos Economistas e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). Entretanto, seu pensamento não poderia ser reduzido às correntes dominantes em nenhuma dessas instituições, tendo registro bastante original e confrontando muitas das interpretações estabelecidas (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 209).

Como Prado Júnior e Guimarães, a análise de Rangel da questão agrária é também tributária do uso de conceitos extraídos do materialismo histórico para a interpretação da formação econômica e social brasileira, o que o torna parte do interminável debate sobre a caracterização dos modos de produção predominantes nos diversos momentos da história brasileira. Como apontou Bielschowsky (1995), sua novidade analítica neste terreno foi subdividir o conceito de “relações de produção” em “relações internas” e “relações externas”, o que alterava a forma como o autor lidaria com a “dualidade” fundamental da economia brasileira. Sendo uma economia periférica no sistema mundial capitalista, o Brasil teve que ajustar-se a uma economia externa diferente da sua, o que teria levado à internalização da dualidade. Do ponto de vista das suas “relações internas”, o latifúndio brasileiro teria características feudais, mas sendo movido por relações comerciais, ou seja, produzindo para mercados externos, do ponto de vista das suas “relações externas”, estaria enredado em relações de produção capitalistas. Os dois modos de produção coexistiriam, sendo um dominante no “polo interno” outro no “externo”. A dualidade seria assim a característica

estrutural da economia e de seu desenvolvimento histórico no Brasil.

Rangel não considerava o latifúndio brasileiro incompatível com o desenvolvimento do capitalismo, ao contrário, ele poderia ser um veículo de aprofundamento do capitalismo, como historicamente vinha se mostrando. Em seu ecletismo teórico, Rangel compreende a passagem do feudalismo para o capitalismo como um desdobramento da ampliação da divisão social do trabalho, acompanhando as proposições de Adam Smith em *A riqueza das nações*. A especialização e o aperfeiçoamento do instrumental técnico permitiriam elevar a produtividade do trabalho, caminho pelo qual o capitalismo pode se desenvolver sem necessariamente elevar a produtividade por área de terra cultivada. Esta seria a tendência em situações nas quais não há limitação de oferta de terra. Além disso, a passagem para uma agricultura mecanizada exige formação de capital, o que nem sempre está disponível, fazendo com que a pecuária e as monoculturas tenham certa vantagem, pois na pecuária o capital é o gado, o que permite que parte do capital seja formado internamente, e as monoculturas podem utilizar dois fatores de produção imediatamente disponíveis: a terra e o trabalho. Em ambos, a produtividade do trabalho se elevaria à custa da queda da produtividade por unidade de área, e esta seria a única alternativa possível (RANGEL, 2005 [1962]).

De acordo com autor essas unidades produtivas não seriam compatíveis com a “pequena exploração familiar”, apenas com o “latifúndio capitalista” ou com as propriedades coletivas. Desta forma, fazer a reforma agrária com base no parcelamento da grande propriedade representaria um desvio do que considerava o “caminho natural” da agricultura brasileira, que é o aproveitamento da abundância de terras. A saída para elevar a produtividade do trabalho estaria ligada à ampliação do território agricultável. A grande propriedade seria a “porta – bandeira do progresso técnico” e a elevação da produtividade do trabalho poderia ampliar a renda da propriedade e dos trabalhadores, o que permitiria para o autor uma conciliação de interesses, fazendo com que as lutas reivindicatórias fossem uma disputa “entre aliados, que não deve prejudicar essa aliança” (RANGEL, 2005, p. 27).

O conflito surgia da expansão do capitalismo no Nordeste brasileiro sobre a agricultura de “auto-consumo” camponesa, arruinando produtores “pré-capitalistas” que iriam constituir os contingentes de excesso populacional na região. Este é um processo que não poderia ser estancado, pois diria respeito à integração plena da agricultura nordestina ao capitalismo, o que deveria acarretar, necessariamente, liberação de força de trabalho do campo. Enquanto a industrialização por substituição de importação foi capaz de absorver esses contingentes, a crise agrária foi sendo adiada e mesmo a intensidade da transformação da agricultura foi menor. Mas este tipo de industrialização é fenômeno temporário e a



tendência seria o agravamento da situação agrária com a introdução de novas tecnologias poupadoras de mão de obra.

A questão agrária era definida por Rangel como um problema de excesso de força de trabalho liberada pelas transformações da agricultura. Para tanto haveria duas ordens de solução, o que o autor denominava de problemas “propriamente” ou “impropriamente agrários”. O primeiro refere-se à mudança da estrutura agrária com o intuito de realocar recursos entre os diversos setores da economia, sobretudo a força de trabalho; o segundo ao incremento do comércio exterior e/ ou da demanda urbana de mão de obra, de forma a absorver os excessos populacionais ou de produtos. No Brasil, haveria problemas de ordens diferentes segundo as regiões do país, combinando superprodução com escassez, e superpopulação agrícola com carência de mão-de-obra sazonal para a agricultura. Desta forma, o autor advoga uma reengenharia social, cujo foco, entretanto, não seria a reforma da estrutura agrária.

Para Rangel, a reforma teria custo político elevado. Ademais, o latifúndio brasileiro não era de todo avesso ao capitalismo. A estrutura agrária “arcaica” continha elementos “modernos” que poderiam propiciar a sua renovação, especialmente se a produção fosse estimulada por meio de uma política ativa de comércio exterior e da industrialização, sugerindo que a “modernização” poderia ser conduzida sem uma intervenção dramática na estrutura agrária. Ademais, podia-se contar com uma disponibilidade de terras na fronteira, que deveria ser utilizada para o incentivo da agricultura capitalista, o que seria possível com a expansão dos serviços públicos e de infra-estrutura comercial e de transportes. É na fronteira que Rangel identifica a chance de uma estrutura agrária “americana”, na qual não haveria lugar para o latifúndio. Se em seus arredores, os latifundiários eram ciosos do direito de propriedade, nada poderia obstar à ocupação da fronteira (RANGEL, 2005, p. 67).

Assim, a “reforma” de Rangel deveria contar com políticas diferenciadas: a mudança da estrutura agrária teria lugar apenas nas terras de colonização nova, onde o peso do latifúndio é menor e há disponibilidade de terras públicas; nas demais dever-se-ia diferenciar a política em relação ao nível de desenvolvimento, sendo que a região mais desenvolvida (o Centro-Sul) deveria ser atendida por políticas regulatórias de preços mínimos e comercialização. Para as regiões “subdesenvolvidas”, marcadas pelo latifúndio “semi-feudal”, Rangel advogava uma política capaz de equilibrar a migração para as cidades e para a fronteira com a fixação de força de trabalho no campo para atender às demandas de trabalho sazonal, o que poderia ser atingido por meio da concessão de “sítios”, pequenas áreas, para os trabalhadores no campo, que combinariam a auto-subsistência com o trabalho

assalariado. O programa era de um reformismo bastante moderado e localizado, com valorização da política para a fronteira. O argumento é de extração econômica, uma economia do desenvolvimento identificada com um ideal industrial forte, e que vê a agricultura pela ótica de suas “funções” no curso da industrialização, tema que seria plenamente desenvolvido pelos economistas adversários da reforma. O marxismo de Rangel era eclético e seu uso revelava-se bastante seletivo, despregando-se das implicações da análise da política das classes e sendo moldado como uma teoria para o desenvolvimento das forças produtivas, à qual se agregava a análise da questão nacional pela ótica do enfrentamento ao “imperialismo”.

A relação entre questão agrária e questão nacional encontraria em Celso Furtado um tratamento distinto delineando uma proposição reformista que teria importante ressonância no debate. Furtado foi um homem de ideias e de ação de grande sucesso e prestígio. Foi mais um dos economistas formados nas agências estratégicas do estado desenvolvimentista brasileiro. Bacharelou-se em direito e ingressou nos quadros técnicos do DASP, quando recebeu bolsa de estudos para cursar um doutorado em economia em Paris entre 1946 e 1948. Seu aparato interpretativo foi desenvolvido a partir de um conjunto de trabalhos realizados na CEPAL durante a década de 1950. Boa parte dessas ideias tornou-se política de governo com a criação da SUDENE em 1959, que teve em Furtado seu primeiro presidente em mandato que, com breve interrupção, durou até o golpe de 1964 atravessando com continuidade os governos de três presidentes da República oriundos de três diferentes partidos.

A concepção de desenvolvimento de Furtado é tributária da análise da CEPAL. Furtado foi parte da equipe que desenvolveu as proposições cepalinas, para a qual deu contribuição relevante. Do estruturalismo cepalino, Furtado absorveu a concepção de “subdesenvolvimento” como existência de uma estrutura econômica heterogênea nos países da periferia do sistema internacional, na qual coexistiriam um setor moderno, voltado para as atividades de exportação, e outro setor cujas atividades eram basicamente de subsistência, marcadas por baixo nível de desenvolvimento tecnológico e de produtividade. O processo de desenvolvimento seria a homogeneização dessas estruturas, com a elevação dos níveis de produtividade de todo o sistema econômico, o que só seria possível por meio da industrialização. Para Furtado, o subdesenvolvimento não seria uma etapa comum a todos os processos de industrialização, mas uma condição específica da periferia do sistema. Na periferia, o processo histórico de expansão do capitalismo resultou na formação de estruturas econômicas híbridas, sendo esta dualidade entre um setor moderno e outro relativamente atrasado, a característica do subdesenvolvimento. A industrialização destas economias

enfrentaria problemas específicos, sobretudo a insuficiência de poupança e a baixa capacidade de importação. Daí que Furtado tenha defendido o planejamento da industrialização com substituição de importações como estratégia para diversificar a estrutura produtiva, o que implicava um esforço de programação econômica conduzido a partir do estado. Esse processo envolvia um forte elemento nacional, pois a capacidade de programação seria dependente do grau de controle que os agentes econômicos nacionais poderiam ter sobre as decisões econômicas. O estado teria papel decisivo na captação e na alocação de recursos, bem como no controle das atividades do capital estrangeiro, que seria bem vindo desde que não controlasse setores estratégicos da economia. Seria o estado o agente capaz de garantir o desenvolvimento “auto-sustentado”, concepção que teria no autor identidade com a industrialização e com um processo de “emancipação econômica” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 132 – 162).

A questão agrária deveria ser compreendida no conjunto do processo de desenvolvimento e industrialização. Uma implicação seria o deslocamento do polo dinâmico da economia dos setores agro-exportadores para o industrial. Outra teria relação com a questão nacional, especialmente pelo problema das desigualdades regionais produzidas no curso do desenvolvimento brasileiro, razão do “atraso” do Nordeste em relação à região Centro-Sul do país. Nesta ótica, a industrialização brasileira teria reproduzido no plano interno a divisão internacional do trabalho entre metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matéria-prima, caracterizando uma dualidade econômica marcada por uma relação de exploração do polo menos desenvolvido pelo mais desenvolvido. Este processo tende, segundo o autor, a formar duas economias distintas cujo antagonismo seria previsível e poderia transformar-se em questão nacional, em ameaça à “maior conquista de nosso passado: a unidade nacional” (FURTADO, 2009, p. 34) [1959]. O planejamento e a intervenção do estado se justificam com o objetivo de corrigir as distorções do processo espontâneo, acelerando o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas, “é uma corrida contra o tempo, esforço ingente para recuperar um imenso atraso relativo” (idem, p. 35). Foi com esse espírito que Furtado propôs a criação da SUDENE, órgão público voltado à promoção do desenvolvimento do Nordeste e de correção das desigualdades regionais, que alteraria significativamente a intervenção do poder público na região.

O “atraso” nordestino teria suas raízes na formação histórica da região. O latifúndio e a monocultura da cana-de-açúcar estavam na origem da estruturação de uma economia exportadora, altamente concentradora de renda, que não consegue passar à fase da industrialização por não ter desenvolvido um mercado consumidor “interno”, ao contrário do

que teria ocorrido com o café em São Paulo. A economia nordestina era limitada pela dinâmica da demanda externa de seu produto quase exclusivo, o açúcar, o que teria implicação na dificuldade de absorver o crescimento da disponibilidade de mão de obra, gerando excessos populacionais que migrariam para o interior formando minifúndios de baixa produtividade. Além disso, o Nordeste não teria conseguido, nos períodos de fraca demanda internacional, encontrar um produto capaz de substituir o açúcar, levando a períodos de estagnação econômica (FURTADO, 2009) [1959].

A questão agrária nordestina deve ser entendida neste quadro de baixo desenvolvimento econômico da região. Furtado dividia o Nordeste em três áreas geográficas, a Zona da Mata, o Agreste e o Semiárido, com problemas agrários distintos. No semiárido, os problemas se relacionavam com a inadaptação da estrutura econômica da região ao ciclo da seca. Ali, predominou o latifúndio voltado para a pecuária e o cultivo do algodão herbáceo, com o trabalho organizado por meio de sistemas de “meação” no qual o agricultor recebia parte da renda do algodão em dinheiro e complementava sua subsistência com o cultivo de pequenas extensões de terra no interior do latifúndio. Este sistema tornava os agricultores especialmente vulneráveis, pois a agricultura de subsistência era a mais atingida nos períodos de seca, gerando problemas graves de fome na região. Os esforços do governo foram direcionados para a sustentação do latifúndio pecuário, com a criação de açudes que possibilitavam proteger o gado, já os trabalhadores ficavam sujeitos a medidas paliativas de frentes de trabalho. O problema estrutural da região era a produção insuficiente de alimentos para o contingente populacional e a pouca monetarização das relações de trabalho. Furtado não via alternativa senão por meio de uma reorganização ampla da estrutura social e econômica da região.

O Agreste é uma região de transição, as terras são mais úmidas e de melhor qualidade que as da caatinga semiárida. Sua ocupação também se fez com base no cultivo do algodão e na pecuária, entretanto além do latifúndio, houve espaço para uma parcela de terras divididas entre pequenos proprietários. A população que migrou para a região trabalhou também em terras do latifúndio, que eram divididas entre o cultivo de alimentos e a formação de pasto para a pecuária. O crescimento populacional e a valorização da pecuária levaram à precarização da situação dos trabalhadores, levando a um conflito de interesses entre a produção familiar e o latifúndio pecuário, que se transformou em luta dos camponeses pelo direito de posse da terra em que trabalhavam. Esta foi a região em que as Ligas Camponesas tiveram mais força e que a reivindicação de terra se fez presente entre os agricultores como bandeira principal (FURTADO, 1964).

Já a região da Zona da Mata enfrentava problemas distintos, oriundos do desenvolvimento da cultura da cana-de-açúcar. A forma de propriedade dominante era o latifúndio açucareiro. A região vinha passando por transformações importantes na década de 1960, relacionadas com a mudança do cenário econômico, que voltava a ser favorável à expansão do cultivo da cana e, sobretudo, com as mudanças políticas no estatuto civil dos trabalhadores rurais. O acirramento dos conflitos era visto como resultado da transformação da condição dos trabalhadores de “moradores” do latifúndio açucareiro para o trabalho assalariado. A economia açucareira do Nordeste, menos capitalizada que seus concorrentes no Centro-Sul, necessitava expandir a área de cultivo – o que levava à redução das plantações de subsistência - e rebaixar os custos da força de trabalho para tentar manter rentabilidade. A expansão do latifúndio significava então uma pressão sobre a condição de vida dos trabalhadores, o que motivou a adesão às Ligas Camponesas no início da década e às lutas por modificação da estrutura social. A situação sofre uma inflexão com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, que permitia a organização dos sindicatos e que em um curto espaço de tempo levou a vitórias dos trabalhadores na aplicação da legislação que os favorecia no aumento de salários e na melhoria das condições de trabalho. Furtado considerava que o conflito trabalhista estava se impondo de forma definitiva na região, afastando os movimentos de trabalhadores de ações disruptivas e tornando a negociação salarial a prática normal:

Em primeiro lugar, parece não haver dúvida de que o velho regime feudal, que persistira por vários séculos, teve as suas bases definitivamente liquidadas. Passou-se quase bruscamente, para um regime de trabalho assalariado de tipo avançado, isto é, com base em contratos coletivos de trabalho, em que a classe trabalhadora apresenta uma clara consciência de seus interesses e um avançado padrão de organização trabalhista (...) Os movimentos sociais de que participe, estarão sempre orientados para objetivos bem definidos e amarrados aos seus próprios interesses, todos eles traduzíveis na linguagem jurídica dos contratos. (FURTADO, 1964, p. 151).

As reformas oriundas do eixo dos direitos pareciam a Furtado atender às expectativas de parte importante dos trabalhadores rurais na Zona da Mata, apontando para uma normalização dos conflitos na região, esperança talvez exagerada. Os riscos decorreriam do quadro mais geral de subdesenvolvimento da região e do tipo de inserção da economia açucareira no mercado internacional, do qual dependia e no qual ocupava uma posição subordinada devido à sua baixa produtividade, decorrente da baixa capitalização. Assim, Furtado inseria as proposições reformistas para a questão agrária no Nordeste em um plano mais geral de desenvolvimento da região, cujo sentido era incluir a região no processo de industrialização por que passava o país. As possibilidades da agricultura eram limitadas pela

escassez relativa de terras úmidas e pela escassez de capital, “a única saída é a industrialização” (FURTADO, 2009, p. 124)[1959]. Por sua vez, a baixa produtividade da agricultura era vista como um obstáculo à industrialização por encarecer o custo dos alimentos. O conjunto das propostas, que foram institucionalizadas em políticas por meio da SUDENE, vão então atacar as duas pontas do problema, a reestruturação da agricultura e o incentivo à industrialização.

As propostas de reforma eram distintas de acordo com a região. Para a caatinga, Furtado considerava que se devia buscar adaptar a economia ao ciclo da seca, promovendo ampla reestruturação agrária, mas sem comprometer-se com parcelamento excessivo de terras. A direção da reestruturação seria eliminar a agricultura de subsistência e concentrar os esforços em uma agropecuária comercial adequada às condições climáticas, monetarizando as relações de trabalho e fortalecendo o sistema de comércio e transportes. A região teria uma população maior do que podia alimentar, sendo necessário combinar a expansão das terras cultiváveis com a transferência de população, o que colocava em pauta o tema do avanço da fronteira agrícola nordestina para as terras úmidas do Maranhão. Este movimento vinha sendo realizado de forma espontânea nos anos 1950 por “retirantes” do sertão, e Furtado propunha o envolvimento da SUDENE no apoio à colonização, enfrentando, porém resistência de latifundiários temerosos da perda de força de trabalho (FURTADO, 2009[1959]).

No Agreste, região dos mais intensos conflitos de terra, Furtado operava com a linha geral de buscar racionalizar a produção e elevar a produtividade, o que passava por medidas de reforma que pudessem ampliar a quantidade de terra disponível para as famílias, com a transformação dos minifúndios de cerca de 5 ha em unidades produtivas de pelo menos 20 ha. O problema era o conflito com o latifúndio pecuário, sendo o autor sempre cauteloso quando trata do parcelamento da grande propriedade. O tom é distinto quando se trata das “bacias de irrigação”, regiões nas quais o governo, segundo o autor, “fez tudo”, estudos, barragens, terraplanagem, canais, drenagem, onde empresta máquinas e dá assistência técnica. Nessas regiões, a água era o principal “fator de produção” e não a terra, que sem irrigação era imprestável para o cultivo. Era região estratégica para a produção de alimentos, mas o direito de propriedade já estabelecido obstruía o uso social da terra, que só se tornava possível devido ao investimento público. Este seria um problema claro de reforma agrária que poderia ser feita por meio da regulamentação dos projetos de irrigação (FURTADO, 2009[1959]).

O exame dos escritos de Celso Furtado revela um pouco da complexidade da questão

agrária nordestina na década de 1960 e do ganho analítico que os estudos desenvolvidos no âmbito da SUDENE puderam oferecer à compreensão do tema, especificando realidades regionais, combinando análises econômicas com estudos geográficos e sociais. Furtado é importante também para entender a conexão entre o reformismo agrário e o projeto desenvolvimentista que se articulou em torno dos governos de Kubistcheck, Quadros e Goulart, ainda que com diferenças entre eles. A questão agrária de Furtado era essencialmente nordestina e implicava em uma questão nacional na medida em que revelava a desigualdade regional do desenvolvimento brasileiro, a dualidade regional, que se expressava na visão de “duas economias”, uma delas ainda mais subdesenvolvida que a outra. O Nordeste era visto como campo aberto para a ação modernizadora, entendida como ação conscientemente conduzida a partir das agências do estado para a transformação da estrutura social e econômica, tendo a industrialização como carro chefe. O reformismo agrário era parte desse projeto.

Como se viu, a compreensão da “esquerda” sobre a questão agrária era heterogênea. Duas clivagens se destacam, uma é oriunda de por qual eixo deveriam passar prioritariamente as reformas no campo, se pela distribuição da propriedade ou se pelos direitos trabalhistas. A outra clivagem diz respeito à importância da industrialização, sendo que Celso Furtado e Ignacio Rangel tendiam a ver a solução dos problemas agrários no contexto de um projeto forte de industrialização, enquanto que em Caio Prado Júnior e em Alberto Passos Guimarães o peso do tema intrinsecamente agrário é maior. Essas clivagens são, contudo, diferenças dentro de um mesmo campo, que compartilhava uma mesma linguagem, tendia a interpretar a questão agrária como parte de uma “questão nacional” mais ampla, identificava, apesar de ênfase e conceitos distintos, na estrutura e nas relações sociais no campo, um obstáculo à modernização do país, e que politicamente queria fazer das reformas um veículo para a democratização do poder político. O estado era compreendido como um recurso decisivo para a condução das reformas e da modernização. A reforma deveria ser conduzida dentro do quadro institucional vigente; teria sentido capitalista, mas não há nesses escritos uma preocupação axiológica com a difusão de valores burgueses no campo, tal como se veria nos textos do campo liberal, o que se explica pela natureza distinta dos projetos e do sistema de orientação com que os autores estavam operando.

Este reformismo tentou estabelecer ligações com a movimentação das classes subalternas do campo, o PCB neste sentido desempenhou funções de mediação importantes articulando intelectuais e ativistas camponeses, já as políticas públicas foram outra forma de articulação entre este reformismo e os movimentos camponeses. Esta articulação não

dissolveu a identidade de cada interpretação. O programa de reforma “radical” de boa parte do movimento camponês diferia das proposições mais moderadas dos intelectuais da esquerda. Esta diferença, contudo, não era uma barreira intransponível para o diálogo. Mais importantes foram as distinções que separaram os reformistas da esquerda dos projetos de cunho liberal.

### 1.3 O reformismo liberal

O reformismo liberal representou uma resposta de lideranças empresariais, políticas e intelectuais aos desafios colocados pelo ascenso da mobilização camponesa que, diferentemente dos setores conservadores, buscou incluir a reforma da estrutura agrária em seu repertório político. Essa resposta foi articulada de forma coletiva reunindo contribuições de intelectuais diversos em torno de algumas instituições, sobretudo o IPÊS, o IBAD e o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisa Social (IJNPS), que durante a primeira metade dos anos sessenta dedicaram-se ao estudo, debate e elaboração de proposições para a reforma agrária. Esses institutos funcionaram como verdadeiros *think-tanks* da elaboração de alternativas aos projetos do campo da esquerda. De maneira geral, disputavam o sentido da modernização do país, defendendo uma via assentada em princípios liberais de um capitalismo de mercado sob hegemonia burguesa. Recusavam o “populismo”, o “nacional-popular” e o socialismo. Foram refratários às mobilizações populares, às quais contrapunham soluções “técnicas”, temerosos da perda de controle político e social sobre as classes subalternas do campo. Não estabeleceram ligações políticas com essas mobilizações. São essas, em última instância, as linhas que demarcam sua posição com o reformismo da esquerda, embora possamos identificar, no que diz respeito às proposições e instrumentos de reforma agrária, referências em comum. Muitos desses intelectuais fariam parte do primeiro governo do regime militar, sob a presidência do marechal Humberto Castello Branco, vinculados ao prestigiado ministério do Planejamento de Roberto Campos. Muitas das proposições que defenderam foram consignadas no texto legal do Estatuto da Terra e ajudaram a formar as instituições que conduziriam a política agrária no período 1964 – 1967.

A ideia propugnada pelos liberais de uma “reforma agrária democrática” significava essencialmente uma reforma não socialista. No contexto de forte disputa ideológica da Guerra Fria, os liberais tentavam demarcar um terreno próprio no qual a reforma agrária



pudesse ser conectada com uma via de aprofundamento do capitalismo liberal no Brasil. A sociedade norte-americana era uma referência poderosa para o imaginário desses liberais, pela estabilidade e prosperidade que a ordem social burguesa havia alcançado. É uma imagem de sociedade moderna bem ordenada, tendo inclusive vencido, no que diz respeito à questão agrária, os obstáculos para o desenvolvimento do capitalismo no campo. A reforma agrária deveria servir à passagem da estrutura agrária brasileira “atrasada” a uma estrutura moderna, na qual a propriedade familiar teria lugar de destaque.

A concepção e o repertório desses liberais estiveram bastante influenciados pelas teorias da modernização e pelas iniciativas da política externa norte-americana no início dos sessenta. Esse foi um período de influência do pensamento acadêmico sobre a política externa nos Estados Unidos. De acordo com Gilman (2003), as teorias da modernização poderiam ser entendidas como uma projeção “americanista” do modernismo para o mundo, um esforço intelectual para compreender o que estava acontecendo em regiões pós-coloniais do mundo no pós-guerra e ao mesmo tempo para torná-las mais parecidas com a sociedade norte-americana, isto é, menos parecidas com os soviéticos ou os chineses. A “modernização” representaria um conjunto de transformações que não se restringiam à economia, mas diziam respeito a sociedade, cultura, valores e normas legais. A modernização era vista como o “tipo certo de revolução”, uma projeção liberal das mudanças sociais em direção ao um padrão comum e convergente de desenvolvimento.

A emergência desta relação entre teoria da modernização e política externa norte-americana esteve ligada às condições particulares do ambiente dos anos 1940 com o fim da II Guerra Mundial e a mudança na posição geopolítica americana, que instava o país a lidar com as transformações advindas da descolonização na África e na Ásia e com os desafios colocados pela competição com o mundo soviético. Os EUA adotaram a ideia de “desenvolvimento” como uma espécie de mantra para lidar com os processos de emancipação e construção nacional, e também para contrapor a imagem soviética de uma industrialização rápida e eficiente. O desenvolvimento econômico poderia atender às aspirações das elites pós-coloniais por institucionalização das estruturas típicas dos estados nacionais modernos e, do ponto de vista norte americano, combater o “ressentimento” causado pela pobreza. Este corolário aparecia pela primeira vez com os “economistas do desenvolvimento”, e se materializava na ideia do planejamento como forma de prevenir alternativas radicais de modernização. Industrialização e desenvolvimento eram vistos como a solução para – e não a causa de – revoluções políticas. Esse ideário também valia para as sociedades europeias do pós-guerra e esteve na base das formulações do Plano Marshall. Era um “consenso do

desenvolvimento”, que se assentava na crença de que a organização de economias industrializadas com participação combinada do poder público e da iniciativa privada, planejada por economistas profissionais, representaria o melhor caminho para promover a transição e aliviar a pobreza crônica da maioria da população mundial (GILMAN, 2003).

Causava temor nos *policy makers* americanos a difusão da percepção de que a alternativa soviética de uma industrialização rápida e bem sustentada poderia ser um exemplo superior de desenvolvimento. Os cientistas sociais ligados às teorias da modernização viam no caminho soviético essencialmente uma ameaça aos valores e instituições da modernidade ocidental e buscaram demonstrar que se poderia alcançar os mesmos resultados econômicos por outras vias, utilizando reformas econômicas e planejamento social, em contexto político diverso do socialismo soviético, isto é, sem a ruptura com as estruturas políticas e econômicas do capitalismo liberal. A teoria da modernização teria sido assim, a principal teoria não-comunista a promover uma reconceitualização do desenvolvimento com base na reconstrução da ordem geopolítica global no pós-guerra (GILMAN, 2003).

Politicamente, os teóricos da modernização foram conservadores, advogando uma teoria elitista da democracia, cuja inspiração vinha de Joseph Schumpeter, desenvolvida nos trabalhos de Gabriel Almond, Sidney Verba e Seymour M. Lipset, entre outros. A importância da participação política popular era diminuída na definição dos critérios de legitimidade da democracia, que teria foco mais nos procedimentos (a competição por votos) que em sua substância (a soberania popular). O objetivo dos sistemas políticos estaria ligado à estabilidade constitucional e a forte presença das “massas” na política era vista como um fator de instabilidade, por sua sujeição a escolhas “irracionais” e “humores” cambiantes, que poderiam levá-las ao controle demagógico. Elites políticas bem preparadas poderiam conter os “humores” da massa, afirmação que teria validade tanto no plano interno norte-americano como na orientação da política externa. A comunidade científica teria aí uma relação especial com o poder, guardando relativa autonomia, mas operando o aconselhamento técnico objetivo capaz de auxiliar a formação do consenso entre as elites governantes, sem que suas próprias atividades fossem reguladas diretamente pelos governos (GILMAN, 2003).

O desenvolvimento era visto como um pré-requisito para a estabilidade política e para a democracia liberal. Apesar das inúmeras variações, todos os teóricos da modernização norte-americanos concordavam com um programa de reformas sociais no exterior no qual o estado teria um papel fundamental na reorientação do conjunto das sociedades para a transição de estágios de “subdesenvolvimento” (“underdevelopment”) - associado à pobreza, analfabetismo, agricultura tradicional, enfim, o “atraso” em termos literais – em direção a

sociedades “modernas”. Esse “estatismo” estaria mais vinculado a uma compreensão tecnocrática e de engenharia social do que à primazia da política, que era compreendida, de forma coerente com a visão elitista da democracia, como território de domínio da subjetividade e não da exatidão científica (GILMAN, 2003).

O auge da influência dos teóricos da modernização sobre a política externa norte-americana se deu no governo Kennedy (1961 – 1963) e sua principal iniciativa na América Latina foi a “Aliança para o Progresso” (APRO), programa de cooperação, no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos) entre os Estados Unidos e os países da região. Com a APRO, a América Latina ganhava importância na agenda externa norte-americana e mudava o sentido básico dos programas de auxílio financeiro, com a formulação dos “projetos de desenvolvimento” e das propostas de “reformas sociais”. Em 1961, Kennedy falava da APRO como a “revolução das Américas”, pregando um programa de reformas, “inclusive a reforma tributária e a reforma agrária” (OEA, 1968, p. 16), como a via de modernização dos países da região. Os Estados Unidos se dispunham a ampliar os recursos para os projetos de desenvolvimento e ofereciam ampla colaboração, que incluía iniciativas em áreas diversas, como o desenvolvimento agrícola, a educação, o intercâmbio universitário, etc. Era evidentemente uma resposta americana à revolução cubana, expressão no continente do desafio imposto pelo socialismo no plano global.

O corolário reformista da APRO era tributário do imaginário desenvolvido pela teoria da modernização. Os Estados Unidos deveriam interessar-se na modernização das sociedades latino-americanas com o objetivo de garantir a transição em direção a “sociedades abertas”, utilizando para tanto as políticas de desenvolvimento, sendo a reforma social planejada e orientada pelo estado a via fundamental para atingir esses fins<sup>24</sup>. Os documentos da APRO sempre deram alta prioridade ao desenvolvimento rural, o que estaria relacionado à percepção da alta concentração demográfica no meio rural. Contudo, é possível observar que ao longo dos anos a ênfase inicial na reforma agrária perdeu força.

No princípio deve-se notar que havia, não sem certa ambiguidade, a tentativa de combinar o entendimento da reforma agrária como redistribuição de terras e a reforma como

---

<sup>24</sup> Como relata Campos (1994, p. 418), a APRO reforçava a ideia do “planejamento global” como instrumento das políticas de desenvolvimento, combinadas com um programa de reformas básicas em setores estratégicos da sociedade e da economia, tais como a agricultura, a educação, a habitação, o saneamento, a arrecadação fiscal. Esses projetos de desenvolvimento combinariam recursos públicos com ajuda externa norte-americana, sendo que a capacidade técnica para formular bons projetos seria decisiva para a captação de recursos externos, em substituição a uma visão de cunho “assistencialista”.

política para ampliar a produção agrícola por meio da diminuição da presença do “setor tradicional”, visto como “pré-capitalista”, no campo. As duas formulações estão presentes na maioria dos textos, assim, no documento de fundação da APRO, a *Carta de Punta del Este*, os países signatários se comprometiam a:

impulsionar, respeitando as peculiaridades de cada país, programas de reforma agrária integral encaminhada à efetiva transformação, onde for necessária, das estruturas e dos injustos sistemas de posse e exploração da terra, a fim de substituir o sistema de latifúndio e minifúndio por sistema justo de propriedade, de maneira que complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade (OEA, 1968, p. 22) [1961]

O mesmo documento, mais adiante, determina que os programas de desenvolvimento deveriam “reforçar a base agrícola, estendendo os benefícios da terra, em proporção crescente, aos que nela trabalham” (OEA, 1968, p. 22). A reforma distributiva era vista como o instrumento de desenvolvimento. Uma fundamentação para esta posição pode ser encontrada na formulação de Raúl Prebisch, o economista argentino que foi fundador da CEPAL e que esteve ligado às proposições da APRO nos anos sessenta. Prebisch (1962) considerava que havia uma interdependência entre o uso da terra e o desenvolvimento econômico, tentando combinar o argumento em favor do reformismo com o da evolução tecnológica da agricultura. Em sua visão, poucos eram os latifúndios cujas terras eram bem cultivadas, grande parte deles constituía-se em reservas de valor contra os efeitos da inflação, o que afetaria negativamente o mercado de terras, elevando preços e dificultando o acesso a quem quer cultivar. A técnica predominante na agricultura latino-americana seria primitiva, constituindo um setor de baixa produtividade, “redutos do pré-capitalismo” (PREBISCH, 1962, p. 73), com uso intensivo de mão-de-obra. O problema teria relação com o desenvolvimento global dessas economias, cuja demanda interna e os incentivos oriundos do poder público seriam insuficientes para alavancar os setores mais produtivos da agricultura. A redistribuição de terras poderia auxiliar a introdução de técnicas “modernas” e a ampliação da produção agrícola, combinando a divisão dos grandes latifúndios - exceto os que se mostrassem “bem cultivados” - com a fusão das pequenas propriedades.

Esse impulso reformista que se beneficiava de uma concepção da reforma como instrumento de desenvolvimento cedeu gradativamente lugar a uma formulação que autonomizava o tema dos “projetos de desenvolvimento”, sem recurso à democratização da propriedade agrária. A ênfase se deslocava para os programas de modernização, que terminariam por tomar o lugar das proposições reformistas. Assim, em 1966, o *Plano*

*imediate de ação da Aliança para o Progresso* falava apenas em “formular e executar medidas concretas de desenvolvimento para a lavoura e a pecuária, que possam aumentar a receita real dos agricultores, mediante a correção dos defeitos de estrutura, e a acomodação da posse de terra às necessidades econômicas e sociais de cada país”, em compensação seguem fortes “a assimilação de novas técnicas, o fortalecimento dos sistemas de crédito (...)” (OEA, 1968, p. 51).

Duas referências a discursos da representação norte-americana também podem ajudar a perceber o deslocamento. Se em 1963, o presidente Lyndon Johnson defendia o “princípio da justiça social” para reclamar “terras para aqueles que não a possuem” (OEA, 1968, p. 66), o secretário de Estado Lincoln Gordon em 1966 recomendava diretamente que os estados membros informassem as medidas tomadas para:

modernizar a produção de alimentos e o sistema de propriedade e domínio da terra. Entre tais medidas deveriam constar aquelas que estariam destinadas a aumentar a produtividade, por meio da produção e o emprego de fertilizantes e pesticidas, a oferta de maior auxílio técnico e de crédito aos agricultores, assim como a avaliação de outras medidas governamentais sobre assuntos tais como a política de câmbio e preços (OEA, 1968, p. 60).

A referência vaga a modernizar o sistema de propriedade contrasta com as políticas bem determinadas de incentivo à produtividade por meio da capitalização da agricultura. No ano seguinte, a referência aos sistemas de propriedade já teria desaparecido tanto da declaração conjunta quanto do plano de ação, que trataria apenas de “aperfeiçoar os sistemas de crédito”, “financiar a aquisição e o uso de insumos agrícolas”, “adaptar os sistemas tributários”, incentivar a “industrialização da produção agrícola” (OEA, 1968, p. 80).

A imagem do capitalismo norte-americano, a forma como a teoria da modernização concebeu o “desenvolvimento” e as reformas propostas na APRO formaram o ambiente intelectual que teve influência sobre as formulações do liberalismo brasileiro. A essas forças poderíamos agregar um ideário cristão de justiça social assentado na “dignidade do homem” e na distribuição da propriedade que ajudaria a formar alguns atores singulares, como o senador e ministro da Justiça do governo de Castello Branco, Milton Campos<sup>25</sup>, e que constituiria um dos eixos da argumentação desenvolvida pelo IBAD. O liberalismo “americanista” e o argumento extraído da doutrina cristã tinham em comum a rejeição ao socialismo como uma via de modernização.

---

<sup>25</sup> São poucas ainda as referências a esta articulação entre a doutrina cristã e o pensamento liberal em torno da reforma agrária. Um registro deste encontro no pensamento de Milton Campos pode ser encontrado em Guimarães (2006).

Dois *think-tanks* tiveram importância fundamental na construção das formulações do reformismo liberal nos anos sessenta, o IPÊS e o IBAD. O Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) foi fundado no final dos anos cinquenta, reunindo membros da Escola Superior de Guerra e empresários industriais que faziam parte de associações representativas, tais como o Conselho Superior das Classes Produtoras, a Confederação Nacional do Comércio, a Câmara Americana de Comércio, entre outras. Colocava-se vagamente com o objetivo de “defender a democracia” e desenvolveu na prática intensa atividade política e ideológica. Significativamente, estabeleceu relações de colaboração com o Centro Dom Vital, importante organização católica liderada por Gustavo Corção. Já o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) foi organizado em 1961 a partir dos esforços de empresários cariocas e paulistas, mas também com presença de oficiais da reserva como Golbery do Couto e Silva. Suas atividades também combinavam ação política, envolvendo-se com campanhas eleitorais e de propaganda, e formulação de ideias, especialmente, o combate ao reformismo de João Goulart e a produção de propostas alternativas. IPÊS e IBAD foram segundo Dreyfuss (1981) espaços privilegiados de articulação das “elites orgânicas” para disputar posições tanto no plano societário quanto no político e militar com o projeto nacional-popular das esquerdas<sup>26</sup>. Eram organizações de vanguarda, “um grupo de ação sofisticado, bem equipado e preparado; era o núcleo de uma elite orgânica empresarial de grande visão, uma força-tarefa estrategicamente informada, agindo como vanguarda das classes dominantes” (DREYFUSS, 1981, p. 185).

Ambos construíram formulações importantes sobre a questão agrária, sintetizando o entendimento de um conjunto de intelectuais que frequentaram seus seminários ou participaram dos grupos de estudos. Essas formulações orientaram o pensamento liberal nos anos do reformismo agrário e tiveram importância decisiva no primeiro governo do regime militar, quando o IPÊS forneceu pessoal qualificado para ocupar postos no governo e ideias para as diretrizes políticas de Castello, expressas tanto no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) quanto na prolífica iniciativa legislativa deste governo. Na orientação da política agrária esta presença foi determinante. Roberto Campos (1994, cap. XII) atribui ao IPÊS e a um de seus líderes, Glycon de Paiva, sua indicação ao ministério do Planejamento, e de lá recrutou, entre outros, o principal formulador de política agrária no IPÊS para o ministério,

---

<sup>26</sup> De acordo com Dreyfuss (1981), após 1955 foram criadas entidades congêneres na América Latina, a partir de iniciativa norte-americana. Eram semelhantes no recrutamento e nos objetivos, partilhavam fundos, recursos, apoio logístico e cooperavam em esforços conjuntos.

Paulo de Assis Ribeiro, que depois assumiria a presidência do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária).

O IBAD publicou sua principal contribuição sobre a questão agrária em 1961, em livro cuja redação final ficou a cargo do sociólogo José Arthur Rios, e que foi fruto de um trabalho coletivo que contou com a colaboração de Gustavo Corção, Dênio Nogueira, José Gomes da Silva, Juarez Távora, entre outros. O sentido explícito da proposta era posicionarem-se no embate político combatendo duas correntes, os comunistas e os “reacionários” (conservadores que não aceitavam nenhum tipo de reforma na estrutura agrária). Advogavam uma reforma “democrática” que deveria constituir-se em consonância com longa tradição do pensamento liberal brasileiro, evocando em seu apoio os vultos históricos de José Bonifácio, Tavares Bastos e Joaquim Nabuco, que teriam percebido a importância da questão agrária para a construção nacional. Referiam-se também elogiosamente ao projeto de reforma agrária apresentado em 1947 pelo então deputado Nestor Duarte, com o que tentam demarcar seu campo político-intelectual (IBAD, 1961).

O sentido geral da reforma deveria ser a democratização da propriedade pessoal da terra, entendida como um elemento de segurança, independência e responsabilidade que eleva a condição e a dignidade dos indivíduos. Propriedade individual e não socialista ou coletiva, “dar terra ao homem e não ao Estado” (IBAD, 1961, p. 50). A estrutura agrária brasileira era considerada “defeituosa” por afetar negativamente o padrão de vida das populações rurais, gerando analfabetismo, mortalidade infantil, baixa produtividade do trabalho, excesso populacional e mau uso da terra. Na origem desses males estava a distribuição de terras, problema que “sobrepõe-se aos outros pelo que representa como problema de elevação humana e de promoção do rurícola a um tipo de existência mais compatível com a sua dignidade de pessoa” (idem, p. 55). Tratava-se de “pobreza sem esperança”, um “círculo de miséria” em que não há perspectiva de ascensão social e econômica, que desvaloriza o homem e o trabalho agrícola.

A estas razões agregavam outra, de natureza política, vivendo em condições de “servidão” e “rebaixamento moral”, os homens do campo não poderiam formar consciência cívica, estariam desinteressados da vida comunitária.

O sentimento comunitário, o espírito associativo, o convívio político, enfim, não podem florescer no Brasil sem que se forme uma classe média de proprietários rurais implantados na terra, a qual garante à vida municipal, à atividade cívica, baseada no sentimento de comunidade, e através de tudo isso às próprias instituições democráticas, a estabilidade mínima necessária ao seu regular e eficaz funcionamento (IBAD, 1961, p. 56)

A distribuição de terras deveria servir à formação de uma classe média rural,

expressão que vai nortear boa parte da formulação dos liberais brasileiros, vista como condição para a modernização não só da economia, mas de um conjunto de relações sociais, capazes de dar passagem a uma sociedade “pluralista”. A reforma deveria abrir “ao maior número de pessoas o acesso à propriedade da terra – condição essencial para a instauração, entre nós, de uma verdadeira democracia econômica” (IBAD, 1961, p. 63).

A “filosofia” a embalar esta reforma seria, segundo os autores, afim ao princípio de “*no liberty without property*”, que vincula a generalização da propriedade à liberdade e dignidade do homem. A este princípio de extração liberal unia-se a doutrina cristã tal como disposta nas encíclicas reformistas *Quadragesimo Anno* e *Mater et Magistra*, que vêem a propriedade como direito de todos os homens e consideram que se há obstáculo para tal, é justo reformar. Não poderia haver justiça em uma ordem social que negasse ou tornasse impossível o direito à propriedade. A reforma seria “a favor da propriedade e não contra ela”, e distribuir a propriedade ao maior número de famílias seria a melhor alternativa a sua concentração nas mãos do estado ou dos “senhores feudais” (IBAD, 1961, p. 286)<sup>27</sup>.

Apresentadas as razões “filosóficas”, o IBAD passava às considerações específicas sobre a questão agrária brasileira. Tal como a esquerda reformista, a questão agrária é definida a partir da descrição do latifúndio como parte de uma estrutura social caracterizada pela baixa utilização dos recursos físicos, pela rigidez da estrutura de classes, pela baixa remuneração da força de trabalho e pelo predomínio da rotina. A contrapartida do latifúndio neste sistema é o minifúndio e ambos compõem a estrutura agrária “atrasada”.

A atividade rotineira e a cultura de desvalorização do trabalho manual são consequências desta estrutura e configuram uma “barreira” ao desenvolvimento do capitalismo no campo. Esta barreira cultural apontava para um programa de reformas educacionais para romper difundir a educação agrícola e facilitar a introdução de novas tecnologias, recuperando antiga linhagem dos programas de modernização agrícola que viam na educação a ferramenta para vencer a rotina.

Mas, a passagem do latifúndio a “fábrica” não resolve os problemas já apontados, a proletarianização do trabalhador rural mantém a desigualdade na distribuição de renda, a

---

<sup>27</sup> A presença da doutrina cristã neste texto pode ser creditada à importante participação de Gustavo Corção na elaboração deste estudo. O liberalismo ficava aí em maus lençóis, pois junto com a defesa da democratização da propriedade Corção trazia junto uma concepção comunitarista da política, na qual o estado é visto como responsável pelo bem comum. Esta tensão ou justaposição de argumentos de natureza distinta neste texto pode ser vista especialmente no Capítulo X do livro do IBAD. De toda forma, na prática política, reformistas liberais e reformistas católicos somaram esforços.



submissão das “massas” rurais e rígida divisão de classes no campo. O sistema de propriedades familiares seria assim mais vantajoso e poderia dialogar com as expectativas de ascensão social dos pequenos proprietários, interessados na mudança das práticas agrícolas.

Outro ponto importante no argumento do IBAD diz respeito à aposta na colonização da fronteira. No *hinterland* as oportunidades de ascensão social são mais fortes e as “virtudes do capitalismo”, capacidade de previsão, valorização do trabalho, poupança de recursos, são cultivadas mais explicitamente, como se veria no exemplo do oeste paranaense, colonizado por gaúchos oriundos da pequena propriedade. Assim, a colonização poderia se coadunar com o objetivo de “radicar famílias na terra”, auxiliando a criação de uma classe média de pequenos proprietários e a formação do mercado interno. A colonização não dispensa, todavia, a reforma agrária e, a rigor, precisa dela, pois historicamente o latifúndio seria uma força de resistência à expansão colonizadora (IBAD, 1961, cap. 6).

O IBAD concebe então a reforma agrária como um movimento “democrático” que não se orienta pela luta de classes e que “desconfia da onipotência do Estado” (idem, p. 218). O argumento é que facilitar a obtenção de propriedade ao maior número de pessoas aptas pode “difundir na massa rural aquelas qualidades de segurança, independência e responsabilidade que faltam às multidões passivas” (idem, p. 218). O IBAD considerava dispensável a reforma da Constituição e defendia a indenização prévia da propriedade desapropriada. A proposta de reforma deveria beneficiar não apenas as famílias mais numerosas, mas deveria levar em consideração critérios de capacidade técnica como, por exemplo, a diplomação em cursos de formação agrícola. O meio de distribuição deveria ser a venda e não a doação de terras, ainda que com pagamento a longo prazo. Deveria visar não só a desagregação do latifúndio, mas também a dos minifúndios. O latifúndio ocioso seria o alvo prioritário das desapropriações, seguido das áreas beneficiadas por obras públicas, o latifúndio de baixa produtividade, as terras compradas para especulação, as ilegalmente apropriadas e as terras devolutas. Defendiam a proteção legal dos arrendatários e parceiros e sua progressiva transformação em proprietários. Propunham o financiamento da reforma através do imposto territorial e da emissão de bônus da reforma agrária (IBAD, 1961).

O quadro descrito acima é de uma reforma de sentido capitalista cuja expectativa é de criar a partir da pequena propriedade uma pequena burguesia no campo. Os métodos, a venda da terra a prazo, a escolha dos tecnicamente mais capacitados, a aceitação da indenização prévia, revelam a intenção de induzir não só a mudança da estrutura produtiva, mas também o reforço de uma mentalidade capitalista e de valores compatíveis com a defesa da propriedade. Nisto, que é ponto comum a todos os reformistas liberais, a concepção de reforma se

diferenciava do reformismo da esquerda, que mesmo visando o desenvolvimento do capitalismo no campo, não compartilhava o mesmo quadro de valores.

O argumento desenvolvido pelo IBAD teve seguimento com o documento publicado pelo IPÊS em 1964, antes ainda do golpe. Este provavelmente foi o principal esforço de fundamentar uma via reformista para o campo com um ideário plenamente liberal, desta vez desacoplado das referências ao pensamento cristão que estavam presentes no IBAD. A razão da reforma era “modernizar” o campo, favorecer a transição para formas plenamente capitalistas de organização agropecuária, de forma semelhante às formulações iniciais da Aliança para o Progresso. Era uma resposta reformista às mobilizações camponesas, mas que tentava esvaziar o seu sentido político e enquadrar a reforma no âmbito “técnico” e “pacífico”. O principal redator do documento, publicado em edição bastante luxuosa, foi Paulo de Assis Ribeiro, especialista com vasto treinamento na questão agrária e que viria a ser o primeiro presidente do IBRA no regime militar. Também participaram do grupo encarregado da redação Dênio Nogueira e José Arthur Rios, estes dois participantes também do documento do IBAD, além de José Garrido Torres e C. J. de Assis Ribeiro. Este texto é provavelmente o de maior influência sobre a proposição do Estatuto da Terra encaminhada pelo regime militar, sendo que seus autores tiveram presença direta na elaboração do projeto.

O IPÊS se somava aos que viam na estrutura agrária um obstáculo ao desenvolvimento. A estrutura agrária era considerada “indevida” quando a terra “é desviada de seu fim produtivo para constituir-se apenas objeto de especulação ou constituir-se em fonte de poder ou de prestígio social” (IPES, 1964, p. IX). A existência de um “monopólio” de terras impediria a formação plena de um mercado de terras no Brasil, o que legitima o recurso à intervenção do estado, que deveria assumir a forma de uma reforma “democrática”, calcada na propriedade familiar com assistência técnica estatal ou de empresas privadas. Como no documento do IBAD, o “objetivo fundamental a ser atingido pela Reforma Agrária no caso brasileiro é a criação de uma classe média rural”, exigência tanto do “desenvolvimento econômico” quanto do “funcionamento do regime democrático” (idem, p. XV).

A proposição de um caráter “técnico” para a reforma levou o grupo do IPÊS a formular com base nas estatísticas disponíveis sobre a demografia e a agricultura uma base de critérios para definir as zonas de reforma agrária. O cálculo deveria combinar a ocorrência do

binômio latifúndio – minifúndio, a densidade demográfica (a “pressão demográfica”) e a produção agrícola. A conclusão do estudo dividia o território em três categorias, áreas que necessitavam de ocupação econômica, portanto disponíveis para colonização<sup>28</sup>; áreas com índices razoáveis de ocupação, que indicavam a necessidade de políticas de assistência técnica e revisão agrária; e as zonas de prioridade para reforma e planos de desenvolvimento regional. A conclusão apontava que:

A análise da Estrutura Agrária Brasileira está indicando a necessidade de uma reforma radical nas relações de propriedade e uso da terra que a caracterizam (IPES, 1964, p. 53).

Esses dados estruturais revelam uma nítida tendência concentracionária que se manifesta sob duas formas, no crescimento das grandes propriedades e em detrimento dos estabelecimentos de tamanho médio, e na pulverização dos estabelecimentos de tamanho pequeno e médio, indicando sua pulverização em minifúndios. Ainda mais: os latifúndios não se distribuem apenas pelas extensões desertas ou semidesertas do interior, mas projetam-se agressivamente para o litoral onde armam às vezes verdadeiro assédio aos centros urbanos, limitando suas possibilidades de crescimento, estrangulando suas populações (IPES, 1964, p. 55).

Nem todo latifúndio deveria ser considerado “improdutivo”, e os que apresentassem bons rendimentos deveriam ser preservados da política de reforma. O latifúndio produtivo “tem de ser condicionado concomitantemente ao interesse econômico e à preservação da função social da terra” (idem, p. 63). O principal instrumento da reforma deveria ser a tributação progressiva das áreas de latifúndio, o que deveria “forçar” a iniciativa privada a dar uso racional à terra. O imposto territorial oneraria a propriedade improdutiva estimulando a sua venda e ao mesmo tempo possibilitaria arrecadar fundos para a compra de terras pelo estado, isto é, para a indenização das terras desapropriadas e para o financiamento dos novos proprietários (IPES, 1964).

A reforma deveria fortalecer a “propriedade familiar”, conceito que seria preferível ao de pequena propriedade, que se confunde com os “minifúndios”, visto como áreas economicamente inviáveis, contrapartida do latifúndio na estrutura agrária antiga. A imagem criada é de uma propriedade familiar apta à difusão das técnicas agrícolas mais avançadas, com organização de cooperativas agrícolas, cujos efeitos econômicos positivos seriam sentidos na dinamização do mercado interno. Mas a razão não é apenas de ordem econômica, a propriedade familiar “corresponde a um sistema de cultivo da terra e também a um modo de

<sup>28</sup>O estudo apontava a forte importância da política de colonização. Cerca de 72% do território estaria aberto para a ocupação econômica. O modelo desses projetos deveria ser buscado nas experiências de colônias de imigrantes, em especial, as mais recentes, promovidas já sob as novas “técnicas de colonização”, como seria o caso do núcleo de cooperativa agrícola de imigrantes holandeses em São Paulo – o projeto Holambra (IPES, 1964).

viver, sobre o qual a Europa construiu sua civilização e os Estados Unidos sua prosperidade” (IPES, 1964, p. 69).

A resposta liberal à iniciativa de reforma agrária das esquerdas e às mobilizações camponesas apontava para um imaginário “americano”, no qual a distribuição da propriedade é um recurso tanto para o desenvolvimento do capitalismo quanto para a modernização social. Mesmo partindo de um ponto comum com o diagnóstico hegemônico na esquerda reformista – a identificação da estrutura agrária como “obstáculo” à modernização – o reformismo liberal buscava fundamentar uma via distinta de modernização, que apontava para um capitalismo agrário de feição “americana”, em consonância com o ideário da Aliança para o Progresso e com as teorias da modernização. A opção por uma reforma “técnica e pacífica” tentava estruturar princípios de seleção econômica tanto para a determinação das áreas a serem reformadas quanto dos eventuais beneficiários. A agência estatal estaria combinada com mecanismos de “mercado”, sendo o imposto territorial o instrumento por meio do qual essas duas esferas se ligariam, induzindo a venda de propriedades improdutivas e ao mesmo tempo gerando os recursos necessários para o financiamento da reforma. Como veremos, essas foram as linhas básicas das tentativas de reforma inscritas no Estatuto da Terra proposto pelo regime militar e aprovado no Congresso Nacional em 1964.

Antes de examinar a produção legislativa do regime, vale a pena mencionar as iniciativas do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisa Social (IJNPS) no debate sobre a questão agrária. O IJNPS era uma instituição que realizava debates e pesquisas sociológicas importantes, sob a coordenação de Gilberto Freyre. Em 1963 realizou um “Simpósio sobre o Problema Agrário na Zona Canavieira”, que seria publicado em livro no ano seguinte. O Simpósio reuniu as principais lideranças envolvidas com a questão agrária em Pernambuco tanto no governo estadual quanto nos movimentos sociais e na Igreja. Muito significativa foi a presença do então comandante do IV Exército, general Humberto Castello Branco, que inclusive presidiu uma das mesas de debate<sup>29</sup>.

O tom do Simpósio foi favorável à reforma agrária. Entre seus conferencistas, manifestaram-se energicamente pela reforma Francisco Julião, líder das Ligas Camponesas, o padre Antônio Mello, destacada liderança católica entre os trabalhadores rurais, e o sociólogo Antônio Carlos Cintra do Amaral, assessor do governador Miguel Arraes. O economista Caio

---

<sup>29</sup> Anota Gilberto Freyre no ensaio que abre o livro: “Entre os presentes às reuniões do Simpósio estive, do começo ao fim, o então Comandante do IV, posteriormente Presidente da República Humberto de Alencar Castello Branco” (IJNPS, 1970, p. 26).

de Amorim Pontual falou de uma “reforma paulatina” e mesmo o usineiro Gustavo Colaço Dias afirmava: “reconheçamos que a estrutura agrária, em nosso país, não está satisfazendo as aspirações do povo” (IJNPS, 1970, p. 228)[1964], e dizia ser possível liberar terras do cultivo da cana-de-açúcar na medida em que houvesse ganhos de produtividade. O Conselho Diretor do IJNPS ao final dos debates adotou uma postura moderada defendendo medidas que combinavam iniciativas reformistas, de “modernização” e de apoio aos produtores de cana. Esse conjunto era composto de sugestões de compra de terras para colonização e diversificação de culturas, reforço ao cooperativismo, compra de usinas em dificuldade econômica, formação de usinas centrais, iniciativas de educação no campo e habitação popular (IJNPS, 1970).

O ensaio que abre o livro, de autoria de Gilberto Freyre é um ponto fora da curva nas interpretações do mundo rural e do sentido da reforma. Freyre argumenta que as medidas de reforma deveriam oferecer uma alternativa que valorizasse a sociedade rural, evitando a identificação automática entre modernização e urbanização, característica das sociedades “pan-industrialistas”. Evitando o antagonismo entre o rural e o urbano e neste sentido desfazendo a interpretação dicotômica cara a teorias da modernização entre o tradicional e o moderno, Freyre propunha uma alternativa *rurbana*, que “abra ao nosso país as perspectivas de uma civilização mista, integrada, condicionada por aquele equilíbrio entre os espaços construídos e os espaços abertos”, que fosse capaz de integrar-se a uma tradição brasileira na qual a unidade agrária é “germen de vila ou de cidade” (IJNPS, 1970, p. 32) [1964]. O “rurbano” seria saída original brasileira para a modernidade, e não “passiva imitação daquelas civilizações situadas em outros climas e desordenadamente urbano maníacas” (idem, p. 34). Interessante notar que exemplos de política para o campo que foram importantes para a teoria da modernização são retomados por Freyre com interpretação diversa, é o caso dos dois grandes projetos de reengenharia social no mundo agrário que povoaram o imaginário dos reformistas dos anos sessenta, a recuperação do Vale do Tennessee nos Estados Unidos e as agrovilas na União Soviética, que para Freyre teriam “sentido nitidamente rurbano” (idem, p. 35)<sup>30</sup>. Ponto fora da curva, a proposta de Gilberto Freyre teve pouca incidência sobre a construção das políticas para a agricultura no período. Já o Simpósio

---

<sup>30</sup> A presença da questão agrária na obra de Gilberto Freyre é tema que certamente mereceria maior investigação. Vale registrar que, apesar das ambivalências, ele também cultivou uma imagem crítica da estrutura agrária nordestina, embora seu argumento não estivesse, como nos demais autores do reformismo dos anos 1960, voltado para a grande propriedade em si, mas para as influências negativas da monocultura sobre a “ecologia” humana do nordeste (FREYRE, 2004).

ficaria marcado pela atenção que a ele dedicou Castello Branco, o que pode estar relacionado à formação de uma convicção reformista que iria expressar-se na política do primeiro governo do regime militar.

#### 1.4 O Estatuto da Terra

O reformismo liberal forneceu o conjunto de concepções sobre a questão agrária que formou o repertório de políticas do primeiro governo do regime militar. Foi a partir desse ideário que o governo de Castello Branco formulou a política agrícola e as propostas de reforma presentes no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e no Estatuto da Terra, este último aprovado no Congresso Nacional em novembro de 1964. A equipe que elaborou esses projetos foi recrutada nos dois principais *think tanks* do reformismo liberal, o IPÊS e o IBAD, sob a coordenação de Roberto Campos, escolhido ministro do Planejamento<sup>31</sup>.

Campos foi um elo decisivo entre as várias influências que formaram o reformismo liberal. Sua formação em economia foi realizada nos Estados Unidos no período de ascensão das teorias da modernização. Esteve muito próximo da política externa norte-americana quando do lançamento da Aliança para o Progresso<sup>32</sup>, servindo como embaixador do Brasil em Washington entre 1961 e 1963. Em suas memórias são recorrentes as referências a pelo menos dois dos intelectuais norte-americanos ligados à teoria da modernização e aos governos de Kennedy e Lyndon Johnson, quais sejam, Walter Rostow e Arthur Schlesinger Jr.<sup>33</sup>. No Brasil participou ativamente de atividades do IPÊS e do IBAD, bem como da Escola Superior de Guerra, outra agência intelectual importante na formação dos quadros do regime. No governo, o marechal Castello Branco confiou a Campos a coordenação das iniciativas reformistas não só no que diz respeito à questão agrária, mas no que se entendia por

---

<sup>31</sup> Paulo de Assis Ribeiro, José Arthur Rios, José Garrido Torres são quadros oriundos dessas agências que estiveram presentes no Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra (GRET). Além desses, destaca-se a contribuição de outro conjunto de formuladores oriundos do projeto de “revisão agrária” do governo estadual de São Paulo no início da década, capitaneados por José Gomes da Silva.

<sup>32</sup> Segundo o autor: “no governo Castello Branco, procurei ressuscitar o combalido evangelho reformista da Aliança para o Progresso” (Campos, 1994, p. 535). Em outra passagem registra a dívida do governo de Castello com o “voluntariado intelectual” do IPÊS, cujos estudos, voltados à “modernização do capitalismo”, teriam permitido a intensa produtividade legislativa do governo (idem, p. 640).

<sup>33</sup> Ver Campos (1994).

planejamento geral do governo.

Para Campos, o regime militar diferenciava-se do governo de João Goulart por reunir capacidades para realizar as reformas necessárias ao projeto de modernização do país, que no governo anterior estariam comprometidas pela agitação “populista”. Nesta concepção, era preciso realizar um ajuste de contas com o legado institucional do desenvolvimentismo varguista, que Campos considerava “pré-moderno” e corporativo, criando as condições institucionais para um novo ciclo de acumulação capitalista. O Estado exerceria funções de planejamento e “modernização institucional”, mas o vetor do desenvolvimento econômico seria a iniciativa privada. O PAEG expressava esta política, que objetivava “estabilizar a economia” e “fazer funcionar o capitalismo de mercado” (Campos, 1994, p. 629). Buscar-se-ia “promover as reformas de base que, no período Goulart, não tinham passado de slogans propagandísticos (...) era o caso das reformas urbanas e agrária” (idem, p. 574). As reformas teriam sentido “produtivista” e “distributivista”, complementando a política de estabilização macroeconômica. Apenas no primeiro ano de governo, foram encaminhadas ao Congresso e votados projetos de reforma agrária, bancária, a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Central, entre outras.

É neste contexto que se pode compreender a política agrícola do marechal Castello Branco e, especialmente, sua principal iniciativa de reforma no campo, o Estatuto da Terra. Campos relata que a formulação do Estatuto da Terra partia de duas “unanimidades”, a saber, que “o latifúndio improdutivo é um obstáculo ao desenvolvimento agrícola e ao crescimento econômico; a reforma agrária é um bom meio para expandir o mercado interno” (CAMPOS, 1994, p. 680). Essas duas “unanimidades” são os pontos de convergência entre o reformismo liberal e o reformismo de esquerda e nesse sentido era uma interpretação hegemônica na época. Mas não seria correto considerá-las unanimidades, pois ambas as formulações foram contestadas, do ponto de vista intelectual pelos trabalhos de Delfim Netto e outros, e politicamente pelas manifestações das associações representativas dos proprietários rurais e por lideranças políticas no Congresso Nacional, como veremos. Campos acrescenta que havia também dois “obstáculos” à reforma, a definição na Constituição de 1946 da indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação de terras e a controvérsia “ideológica” sobre o sentido da reforma, se capitalista ou socialista. O regime militar trataria de contornar os dois “obstáculos”, primeiro conseguindo do Congresso a aprovação da Emenda Constitucional nº

10 que permitia o pagamento das indenizações em títulos da dívida pública. Quanto à controvérsia ideológica, tentou afastar as suspeitas de que a reforma teria como objetivo coletivizar a produção agrícola<sup>34</sup>. A reforma visaria a “modernização capitalista das relações no campo” (Campos, 1994, p. 684).

Na mensagem que enviou ao Congresso Nacional, encaminhando para votação o projeto que instituiu o Estatuto da Terra, o marechal Castello Branco tornava pública esta interpretação, afirmando que a necessidade da reforma era considerada “de si mesma evidente”<sup>35</sup>, dados os obstáculos à aquisição de propriedade pelos agricultores pobres. Essa “população sem terra” estaria “praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso” (BRASIL, 2007b, p. 119). Apresentando os dados dos Censos Agrícolas, argumentava que a concentração de propriedade “só vem agravando as contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil” e identificava “uma inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma Reforma Agrária corrigir” (idem, p. 119).

A estrutura agrária seria responsável tanto pelo baixo nível de produtividade da agricultura como pelo precário padrão de vida das populações rurais, “impossível é dissociar-se o baixo nível de produtividade agrícola do País do sistema de propriedade, posse e uso da terra” (BRASIL, 2007b, p. 120). Ou como argumenta adiante, “impossibilitado de ter acesso à terra própria, além da produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida” (idem, p. 120). A reforma estaria ligada às necessidades do desenvolvimento industrial do país, que requer o “alargamento do mercado consumidor, ou seja, a incorporação de novas áreas da população ao consumo” (idem, p. 119), isto é, a elevação do padrão de vida da população rural, com a formação de uma nova classe de proprietários, teria funções de ativação do mercado interno, tal como na interpretação cepalina clássica.

Estas seriam as razões da reforma, calcada em uma “opção democrática” cujo eixo é o

---

<sup>34</sup> Em seu argumento Campos utiliza a crítica corrente ao governo Goulart para diferenciar seu campo político, pois como vimos, o sentido das principais formulações do reformismo de esquerda não era a coletivização da propriedade e sim o desenvolvimento do capitalismo no campo.

<sup>35</sup> O texto na íntegra diz que “a necessidade de dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de [I]legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários de terra que cultivam. A ela se soma, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais, criadas pelo inadequado atendimento das exigências normais do meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela proposital inquietação, quer para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do país” (BRASIL, p. 118).



“estímulo à propriedade privada” em “solução harmônica ao sistema político, à organização econômica do País” (BRASIL, 2007b, p. 121). Às medidas reformistas seriam agregados um conjunto de propostas de “modernização da política agrícola” e “desenvolvimento rural”.

A Mensagem é reveladora das razões que levaram o primeiro governo do regime militar à reforma, combinando a modernização capitalista com a política de enfrentamento das tensões sociais no campo. Partia da interpretação de que a estrutura agrária era obstáculo ao capitalismo e considerava desejável a formação de uma camada média de proprietários no campo. Era assim uma dupla resposta ao que se julgava necessidades do desenvolvimento e ao ascenso dos movimentos camponeses. Neste segundo aspecto visava “tomar a bandeira” de luta que os mobilizava e, ao conduzir a partir “de cima” a reforma, isto é, do estado, procurava diluir o seu conteúdo político. O regime não abria mão do controle social e político da movimentação das classes subalternas do campo. Se era liberal no que dizia respeito ao desenvolvimento do capitalismo no campo, admitindo inclusive a distribuição da propriedade, não era, contudo, democrático.

O processo de elaboração do Estatuto da Terra foi controverso. No interior do GRET (Grupo de Trabalho do Estatuto da Terra) a principal diferença dizia respeito ao instrumento prioritário de reforma, se a tributação das grandes propriedades ou o uso massivo da desapropriação por interesse social. A via da tributação era considerada mais afinada com os princípios de uma reforma “técnica” e de menor intervenção do estado na propriedade. A oneração da propriedade com taxa progressiva forçaria a repartição dos latifúndios com baixa rentabilidade econômica e poderia ainda constituir um fundo público de recursos para a própria reforma. Além disso, a tributação teria a função de desestimular a aquisição especulativa de terras, especialmente nas zonas novas de colonização. Nesta linha, a desapropriação seria medida emergencial, circunscrita a áreas determinadas, especialmente, as de conflito agudo. Esta foi a posição de Paulo de Assis Ribeiro e da maioria dos membros ligados ao IPÊS (Salis, 2008).

Já José Gomes da Silva (1971) e os agrônomos oriundos da “revisão agrária” paulista, eram desconfiados da estratégia de apostar todas as fichas na tributação, que consideravam incerta e tecnicamente complicada, já que o país não possuía informações precisas sobre a propriedade rural. Para que a reforma fosse “massiva” e produzisse os efeitos sociais e econômicos esperados, o instrumento legal da desapropriação teria de ser usado em larga escala. Nesse aspecto, o texto final foi uma conciliação entre a posição dos dois grupos, entretanto, a visão tributarista teria mais força na composição dos órgãos de governo criados para a aplicação da política.

Além desta clivagem, houve no GRET resistência à própria ideia de reforma, a partir do ministro da Agricultura de Castello, Oscar Thompson, vinculado aos grandes proprietários de terras de São Paulo. De acordo com Salis (2008), a influência direta de Castello Branco teria sido decisiva para sustentar o reformismo, e o ministro terminou sendo demitido no curso do processo. Mas a resistência era mais ampla e socialmente articulada, envolvia uma interpretação distinta da questão agrária, e uma articulação política que envolveu lideranças na UDN (o deputado Bilac Pinto) e no PSD (o deputado Último de Carvalho) e as associações representativas dos grandes proprietários rurais<sup>36</sup>.

Em novembro de 1964, o Congresso Nacional votou a Emenda Constitucional nº 10, que permitia a indenização das terras desapropriadas em títulos da dívida pública, e o Estatuto da Terra. Com eles, o regime militar conseguia do Congresso as alterações na legislação que o governo Goulart havia tentado sem sucesso e formalmente dispunha de instrumentos para a consecução da reforma agrária. O Estatuto é um documento de 50 páginas e 128 artigos, verdadeira manifestação programática de uma política que tencionava combinar o reformismo agrário e a modernização da produção agrícola<sup>37</sup>. Simbolicamente o Estatuto requalificava os produtores rurais, dividindo-os em produtores “familiares” e em “empresa rural”, de acordo com a utilização dos recursos produtivos, mas separando-os do “latifúndio”, categoria indesejada e, normativamente, sujeita à reforma agrária.

As interpretações do Estatuto da Terra na bibliografia têm reconhecido a influência do pensamento liberal em sua elaboração. Martins (1985) considera que o veio reformista era mais superficial, visava apenas responder ao acirramento dos conflitos, e que já se configurava aí uma política de favorecimento da grande empresa capitalista no campo. Outros autores<sup>38</sup> têm dado mais espaço para o reformismo na confecção do Estatuto, consoantes com a versão defendida por José Gomes da Silva (1971). Leite (1995) apontou corretamente que neste aspecto havia “ambiguidades” na combinação de reforma agrária e modernização e que o Estatuto é revelador desta conjunção. A própria política norte-americana apontava neste sentido, combinando pressões por mudanças na estrutura agrária com pressões para a adoção do instrumental técnico que ficou conhecido como “*green revolution*”, que prescrevia a mecanização e a utilização de insumos industriais como os

---

<sup>36</sup> Sobre a representação dos proprietários e a reforma ver Motta (2006).

<sup>37</sup> Não é acaso a divisão do Estatuto em dois grandes blocos de capítulos, o Título II, “Da reforma agrária” e o Título III, “Da Política de Desenvolvimento Rural” (BRASIL, 2007a)

<sup>38</sup> É o caso de (BRUNO, 1995; DE SALIS, 2008).

fertilizantes químicos.

Na América Latina, Alain De Janvry (1981, cap. 5) interpreta que este ciclo do reformismo agrário obedecia essencialmente a imperativos da política, constituindo uma resposta ao ascenso de movimentos camponeses mais bem organizados e ao desafio da revolução cubana. As políticas de industrialização por substituição de importações nos anos 1950 haviam fracassado no intento de reestruturar a estrutura social e a miséria no campo emergia como problema grave. De acordo com o autor, a política norte-americana para a região estava mais interessada em aliviar tensões sociais do que promover reformas de vulto que possibilitassem a ampliação da produção agrícola na região. O caso exemplar desta política seria o mexicano, no qual as medidas reformistas visaram diluir as tensões sociais e acabaram por consolidar uma agricultura dual, combinando grandes fazendas com produção camponesa. Em meados dos anos sessenta, os Estados Unidos teriam passado a interessar-se mais verdadeiramente na elevação da produtividade da agricultura latino-americana, promovendo a virada do reformismo em direção à promoção da agricultura comercial e dos pacotes de capitalização tecnológica.

O que propomos, fundamentalmente, é que o reformismo liberal não via contradição entre reformar e modernizar a estrutura agrária. Compreendia a modernização como o avanço do capitalismo no campo, que seria beneficiado pela reforma da estrutura agrária e pela democratização da propriedade da terra. Esta construção intelectual, que tomava o modelo americano por imagem, foi influente nos primeiros anos do regime militar. A reforma era necessária, desde que conduzida a partir do estado, de forma “técnica” e “pacífica”, sem ameaçar o controle político sobre as classes subalternas do campo. É neste sentido que se pode dizer que o regime tentava “despolitizar” a reforma, o que significa dificultar que a reforma agrária pudesse estar ligada a um projeto de democratização política mais amplo, como ensaiado nas construções da esquerda reformista e dos movimentos de camponeses e trabalhadores rurais.

A construção intelectual entre reforma e modernização, todavia, não teria vida longa. Com a troca de guarda no regime militar em 1967 e a ascensão de Delfim Netto ao ministério da Fazenda, a visão crítica ao reformismo iria gradativamente tornar-se hegemônica. Emergiria aí um “ideal industrial” na agricultura desvinculado de pretensões de democratização da propriedade e mais colado aos interesses econômicos dos grandes proprietários, favorecendo a reorientação da política pública na direção da capitalização da grande propriedade como via de modernização da agricultura.

## 2. A EMERGÊNCIA DE UM IDEAL INDUSTRIAL E A ECONOMIA IMAGINADA DO CAPITALISMO AGRÁRIO BRASILEIRO

Durante a década de 1960 desenvolveu-se uma linhagem de críticas às formulações dominantes do reformismo agrário, seja em sua versão de esquerda ou na vertente liberal. Esta crítica, em sua expressão intelectual, proveio de estudos de economistas que polemizaram com o diagnóstico apresentado pelos reformistas sobre a economia e a estrutura agrária brasileiras, assim como com a interpretação das relações entre agricultura e desenvolvimento. A emergência desses economistas relacionava-se com a crescente institucionalização das assim chamadas ciências econômicas no país, devido tanto ao prestígio adquirido pelas faculdades brasileiras (notadamente a USP e a FGV), quanto pela recente especialização de um campo específico da pesquisa econômica, a economia agrícola.

A crítica ao reformismo elegeu dois pontos como alvos principais de seu questionamento, a saber, a imagem da estrutura agrária brasileira como um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas no país, isto é, ao projeto mais amplo de industrialização e modernização; e a relação de necessidade entre a reforma da estrutura agrária e o projeto de desenvolvimento. Buscaremos mostrar neste capítulo como os trabalhos de Antonio Delfim Netto, Ruy Miller Paiva e Antônio Barros de Castro propuseram uma linha de interpretação da questão agrária brasileira distinta do reformismo, conformando uma linguagem própria<sup>39</sup>. Em comum, os três autores questionaram a alegada ineficiência produtiva da estrutura agrária brasileira, argumentando que a produção agrícola vinha respondendo satisfatoriamente às necessidades de consumo criadas pelo crescimento econômico e demográfico do país. Ademais, concordavam que não haveria nenhuma relação intrínseca entre a reforma agrária e a dinamização do mercado interno, sendo que esta poderia ocorrer mesmo nos marcos do *status quo* de distribuição de propriedade. A reforma não seria um pré-requisito para o desenvolvimento, sendo possivelmente medida secundária, talvez restrita a casos muito específicos. A questão agrária brasileira era de outra natureza, dizia respeito ao “melhoramento” das técnicas de produção para atingir as necessidades futuras de

---

<sup>39</sup> No que conhecemos, há poucos trabalhos que exploraram sistematicamente esta bibliografia. Notadamente, Gonçalves Neto (1997) e Delgado (2005). Porém, as perspectivas analíticas são distintas. Delgado faz uma breve apreciação da literatura com intuito de historiar a questão agrária. Já o trabalho de Gonçalves Neto tem interesse no desenvolvimento das políticas públicas.

industrialização e do crescimento econômico, de forma que o problema deveria ser decididamente deslocado para o campo da modernização da agricultura e não da reforma.

Esta modernização da agricultura combinava-se com o que chamamos, inspirados no trabalho de Fitzgerald (2003), de um “ideal industrial” na agricultura. Esta autora argumenta que no princípio do século vinte, emergiu na agricultura norte-americana uma lógica ou ideal industrial, a partir das tentativas de adaptar a agricultura a um padrão de eficiência típico das plantas fabris, tendo a tecnologia e as inovações científicas papéis proeminentes neste processo. Porém, não se deveria considerar a tecnologia em si mesma a origem das transformações, sendo necessário inseri-las em suas relações sociais e “ideais” correspondentes. Neste sentido, cada inovação técnica depende de outras tecnologias, como sistemas de crédito ou transporte, por exemplo, bem como depende de um conjunto de portadores sociais deste novo “industrialismo”. Daí que a autora reconstrua em seu trabalho as polêmicas que marcaram a construção deste “ideal industrial” para agricultura entre economistas e engenheiros agrícolas e seus desdobramentos na agricultura norte-americana na primeira metade do século vinte.

A noção de um “ideal industrial” ajuda a compreender as novas formas de ligação entre indústria e agricultura que fundamentavam o pensamento dos críticos do reformismo agrário. Não queremos com isso dizer que os autores reformistas desprezassem o ideal industrial, o que não seria verdadeiro, pois muitos admitiam em níveis distintos a industrialização como *telos* do desenvolvimento agrícola. A diferença está na prioridade dada à industrialização da agricultura em relação à reforma e nos problemas relativos à escala da produção agrícola, isto é, a compatibilidade entre o ideal industrial e escalas mínimas de produção, o que implicava diretamente no tamanho das unidades produtivas agrícolas. A crítica ao reformismo agrário não só não via nenhuma desvantagem em uma estrutura agrária concentrada como via nesses grandes produtores os agentes ideais para a modernização. Também diferiam as concepções políticas de desenvolvimento subjacentes a cada uma das interpretações.

O recurso ao exemplo norte-americano serve também para lembrar a relação entre as formulações dos economistas brasileiros e as transformações na política americana em relação à reforma agrária. Como já assinalamos anteriormente, a ênfase na reforma foi se diluindo nos textos da *Aliança para o Progresso* durante a década de 1960, concomitantemente crescia a ênfase nos programas de modernização que ficariam conhecidos como “revolução verde” (*green revolution*), que procuraram atacar os problemas de escassez de alimentos preferencialmente pela via da modernização da produção agrícola com a

crescente utilização de insumos industriais.

Os trabalhos que aqui mostraremos identificavam na agricultura brasileira uma crescente adaptação à utilização de um conjunto de insumos industriais, tanto no que se refere à mecanização, com tratores, semeadeiras, colheitadeiras; quanto ao uso de produtos químicos, fertilizantes e pesticidas, ou mesmo sementes selecionadas. Estes agricultores mais adaptados constituíam o setor mais “moderno” e seriam vistos como os agentes sociais prioritários da política de modernização, que deveria buscar gradativamente expandir as condições de sua reprodução. A agricultura deveria ligar-se cada vez mais à indústria, o que implicava internalizar as suas formas produtivas, padronizando processos, insumos, maquinário, custos e preços. Era o ideal da “fazenda como uma fábrica” na metáfora sugerida por Fitzgerald. Ao mesmo tempo, a agricultura estaria externamente cada vez mais vinculada à indústria, em uma dupla relação, pois seria consumidora de produtos industriais e ao mesmo tempo fornecedora de insumos para novas indústrias de alimentação.

Argumentamos que a reformulação da relação entre agricultura e desenvolvimento econômico, que foi altamente tributária do tipo de crítica desenvolvida ao reformismo agrário, constituiu uma verdadeira “economia imaginada” do capitalismo agrário brasileiro. Deslocava o imaginário da reforma como necessidade econômica para o desenvolvimento e como mecanismo de engenharia social para formação de uma nova “classe média” rural, para a elevação do nível de vida de pequenos proprietários ou mesmo para o fortalecimento da “vida municipal”. Em seu lugar entrava uma engenharia de mercado, que sugeria operar com estímulos típicos do mercado para selecionar, adaptar, incentivar, melhorar a produção agrícola e promover sua vinculação com o projeto mais abrangente de industrialização. Tratava-se de criar tecnologias administrativas, tais como a política de preços, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), as redes de extensão rural e de pesquisa tecnológica, por meio das quais se pudesse garantir os recursos, o conhecimento, os insumos necessários à modernização.

A noção de “economia imaginada” aponta para a relação entre o conhecimento produzido e os processos sociais em curso, como sugerido por Cameron e Palan (2003, 2004). Em seu trabalho, os autores estudaram o que chamaram de as “economias imaginadas” da globalização, propondo que o conceito de globalização não deve ser entendido de forma imediata, apenas pelo caráter fenomênico, mas sim como uma forma de mediação, pois tudo o que sabemos sobre a globalização não nos vem senão do filtro de teorias e imagens que prescrevem tanto suas formas, como as consequências e as respostas possíveis de serem produzidas pelos agentes sociais. Para além do fenômeno, a globalização seria também uma

narrativa, proposição que dialoga com Paul Ricoeur para quem as teorias sociais devem ser consideradas como narrativas, como histórias plausíveis sobre mundos possíveis.

Nesta perspectiva, o fenômeno de uma fusão corporativa, por exemplo, é um “ato”, uma performance social, que é interpretada publicamente, sendo que neste processo se constrói uma imagem que, por sua vez, é posicionada em um contexto histórico e que se enquadra em uma narrativa, mais ou menos coerente, do que se entende por desenvolvimento social. Emergem daí histórias coletivas, que são narrativas parciais e heterogêneas pelas quais a sociedade se informa e reflete sobre si mesma, bem como prepara ações futuras. Para Cameron e Palan essa “reflexividade fundamental” deve ser incorporada com centralidade na pesquisa sociológica. Seu objetivo é mostrar que por sobre os vários processos concretos de mudanças tecnológicas, econômicas e institucionais comumente apresentados como “essências” da globalização, a maior significância do conceito é o papel que ele desempenhou na reescrita do imaginário coletivo da sociedade. De forma bastante ambiciosa, argumentam que a noção de “comunidades imaginadas” proposta por Benedict Anderson (2008) como fundamento da moderna ideia de estado estaria sendo substituída por uma imagem distinta do estado, dando lugar a uma série de “economias imaginadas” capazes de reformular as relações entre estado, cidadãos, economia e política, redesenhando fronteiras e soberanias.

O que propomos é que a noção de “economia imaginada” poderia ser aplicada em outro contexto histórico, de forma a revelar as ligações entre o pensamento econômico, o imaginário social e a construção do estado. Nossa proposição é bem menos ambiciosa que a de Cameron e Palan e ao transportar o conceito para outro contexto não nos obrigamos com todas suas implicações, especialmente no que diz respeito aos processos de redesenho das fronteiras estatais, sob pena de forte anacronismo histórico. O que nos interessa aqui é principalmente a mediação entre o pensamento econômico e as práticas sociais. No que cabe a nossa pesquisa, a formação de uma economia imaginada do capitalismo agrário brasileiro é uma chave para entender os processos de modernização da agricultura e como um imaginário econômico foi capaz de produzir antecipações de futuro, coordenar ações, construir tecnologias administrativas e institucionais<sup>40</sup>. Podemos assim dizer que o “ideal industrial”

---

<sup>40</sup> A emergência deste imaginário dependeu sem dúvidas de um conjunto contingente de relações políticas e científicas, que buscamos delinear sem, contudo, aprofundá-las. A eficácia desta economia imaginada por sua vez dependia de um conjunto complexo de fatores, dentre os quais deve-se ressaltar a “crença” na própria eficácia, a legitimação fornecida pelas instituições científicas e os próprios sistemas de regras materializados em

remapeava o espaço social, político e econômico de forma a construir um discurso possível capaz de exigir adaptações institucionais e de ser difundido entre os agentes sociais.

A construção do capitalismo agrário como uma “economia imaginada” remete também a um campo de estudos que enfatiza o papel das ideias no desvendamento dos processos sociais. Neste sentido, a noção de economia imaginada não está muito distante da proposição de Polanyi (1980) acerca do liberalismo como uma “utopia” de mercados autorregulados. A crença em mercados autorregulados teria, segundo o autor, promovido no século dezenove a subordinação de toda a sociedade a uma razão de ordem econômica em um sentido novo e distinto, já que esta razão seria elevada ao nível da justificação da ação e do comportamento ordinários, entendidos como “busca do lucro”.

A formulação de Polanyi de que a economia deve ser entendida como inserida (“*embedded*”) nas relações sociais tem inspirado diversos trabalhos no campo da sociologia econômica que apontam para o papel das ideias, bem como de outras variáveis tipicamente sociológicas na formatação do mundo econômico. Foi pioneiro nesta linha o trabalho de Mark Granovetter (1992) ao sugerir que as redes sociais seriam um fator determinante na consecução da ação econômica, para além do simples “interesse” guiado por escolhas racionais. Já Viviana Zelizer (2010) vem trabalhando especificamente com as relações entre cultura e economia, apontando como quadros cognitivos estabelecem limites ou potencialidades para determinadas formas de ação econômica. Mais recentemente, Beckert (2010) sugeriu uma possibilidade de síntese entre diversas correntes da sociologia econômica argumentando que redes, instituições e quadros cognitivos (ideias/ cultura), ainda que irreduzíveis uns aos outros, deveriam ser igualmente considerados na interpretação das dinâmicas do mundo econômico, sem que se possa estabelecer teoricamente, a priori, uma hierarquia entre eles, pois elas são contingentes.

Com abordagem mais próxima ao marxismo e à teoria da regulação, Bob Jessop (2002) também enfatizou o papel na reprodução da economia capitalista de suportes “extraeconômicos” cuja eficácia depende de mecanismos para além do mercado. Segundo o autor, há um jogo, uma interpenetração entre estado e sociedade cujos limites e articulações seriam “discursivamente construídos, institucionalmente materializados e estruturalmente acoplado a outras fronteiras institucionais, essencialmente contestadas e sujeitas a mudança” (JESSOP, 2002, p. 37). Assim, os modos de representação, os projetos políticos e sociais, os “projetos hegemônicos” são dimensões essenciais de análise das formas de articulação entre



estado, economia e sociedade.

No campo da ciência política, o papel das ideias tem sido destacado em uma série de trabalhos que articulam quadros cognitivos e políticas públicas. Palier e Surel (2005), em um esforço sintético, argumentam que ideias, interesses e instituições, ainda que dimensões analíticas distintas, devem ser integrados de forma a construir explicações mais consistentes para os processos e sequências de políticas públicas. Em relação à dimensão cognitiva os autores argumentam que a dificuldade de isolar analiticamente o objeto de estudo deve favorecer o estudo das “narrativas” que são sustentadas pelos atores e que revelam representações, princípios de julgamento e de prescrições. Esses princípios e representações não são necessariamente coerentes e podem variar conforme os fóruns e arenas em que são sustentadas. Ao transitar para as políticas públicas esta dimensão é reforçada devido à necessidade de se formar “consensos contraditórios”, já que a interação entre ideias e interesses em jogo tende a formar “maiorias” políticas que congregam atores muito diversos. Daí que argumentem que as políticas públicas sejam marcadas por certa polissemia, já que as ideias que tendem a prevalecer seriam aquelas que conseguem administrar interesses amplos, por vezes divergentes.

Já Eve Fouilleux (2011) em sua análise sobre a política agrícola europeia vem trabalhando com os problemas de “tradução” e “difusão” das ideias em políticas públicas, jogando luz sobre o intercâmbio entre agentes políticos e intelectuais em fóruns e arenas diversas. A ênfase está no papel das agências internacionais (no caso, a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e sua relação com os “fóruns científicos” e os agentes políticos, conformando recursos discursivos necessários para a orientação das mudanças políticas.

Sem adotar *in toto* um modelo analítico específico dentre os comentados, ressaltamos que a noção de economia imaginada dialoga com estudos no campo da sociologia econômica e da ciência política que enfatizam o papel das ideias, e portanto dos quadros culturais e cognitivos, assim como dos conhecimentos disciplinares, na orientação da ação econômica e das políticas públicas. Sem esta economia imaginada a possibilidade de sucesso na coordenação do complexo de agentes envolvidos na modernização do capitalismo agrário brasileiro - formuladores de políticas, consultores, empresários, banqueiros, agricultores, comerciantes, etc. - e da própria ação estatal seria diminuta. Não queremos com isso argumentar em favor de uma determinação unilateral das ideias, mas o que sugerimos é que estas narrativas são importantes para dar sentido à ação social e produzir a mediação entre expectativas de futuro diversas, coordenando ações no presente.

## 2.1 A revolução verde e a difusão do “ideal industrial” na agricultura

A emergência do tipo de ideal industrial que marcou os grandes processos de modernização da agricultura no século XX tem sua origem no caso exemplar da agricultura norte-americana. O que se convencionou chamar de “revolução verde”, isto é, o conjunto de mudanças tecnológicas promovidas por institutos de pesquisa, serviços de extensão e departamentos de agricultura sobretudo no Sudeste Asiático e na América Latina entre as décadas de 1950 e 1970<sup>41</sup>, guarda relação com a base técnica desenvolvida na agricultura americana, difundida e adaptada em condições diversas. Também o conhecimento dos economistas e engenheiros agrícolas americanos do que chamavam de “transição” da agricultura tradicional para a agricultura moderna influenciou não só os economistas brasileiros, mas outros projetos de modernização da agricultura. É por isso que se faz necessário estabelecer uma ligação entre o imaginário econômico brasileiro e um processo internacional mais amplo para melhor compreender a industrialização da agricultura.

O trabalho de Deborah Fitzgerald (2003) oferece um panorama rico da emergência do ideal industrial nos EUA da primeira metade do século XX. São tentativas de adaptar os processos produtivos na agricultura ao padrão fabril, isto é, à lógica da produção nas fábricas, impulsionadas por inovações científicas e tecnológicas. Adaptar a agricultura à fábrica exigia lidar com a diversidade cultural, geográfica e climática característica do cultivo agrícola, tentando padronizar processos, meios de produção, insumos e produtos. A mecanização da produção teria aí um papel decisivo. Até a década de 1920 pouco havia de industrialização na agricultura americana, algumas tentativas foram ensaiadas na produção de trigo na Califórnia, região que oferecia condições particularmente favoráveis. Lá o trigo era cultivado em grandes empreendimentos monocultores cujos donos eram em geral banqueiros e investidores em vez de agricultores familiares. O trigo requeria poucos cuidados entre a plantação e a colheita,

---

<sup>41</sup> Segundo Sally Brooks (2005) é possível compreender a expressão “revolução verde” em dois sentidos, que estão articulados. De forma mais estrita, a expressão significa o desenvolvimento de variedades mais produtivas de trigo e arroz. O sentido mais amplo remete à grande transformação dos setores agrícolas dos países em desenvolvimento para aumentar a produção e eliminar o “gargalo agrícola” para o desenvolvimento econômico. Foi neste segundo sentido que a “revolução verde” coincidiu com o processo de *nation building* dos países asiáticos.

crescia bem no tipo climático da região, e por fim as grandes fazendas eram situadas em planícies sem acidentes geográficos, favorecendo a mecanização. Entretanto, o caráter altamente especulativo da produção de trigo fez com que houvesse pouco cuidado com a fertilidade dos solos e quando os preços do trigo no mercado caíram, houve mudança do cultivo para a fruticultura.

Apenas na década de 1920 a agricultura americana passaria por um efetivo processo de industrialização. Durante a década anterior, os agricultores experimentaram “anos dourados” nos quais havia preços agrícolas elevados e forte estímulo para a ampliação da produção com o crescimento demográfico urbano e conseqüentemente ampliação da demanda por alimentos. A demanda aqueceu ainda mais com a entrada dos EUA na I Guerra Mundial, abrindo mercados especialmente para carne e trigo. Os bancos ampliaram o crédito para os agricultores que responderam comprando terras e alargando a produção. A fronteira agrícola expandiu-se ainda mais no sentido Oeste. A guerra ainda traria outro impacto na organização agrícola, devido à escassez de trabalho masculino por conta do recrutamento militar, o que induzia a mecanização. Após a guerra, o mercado europeu ainda esteve aquecido por cerca de 18 meses, entretanto, entre 1919 e 1920 veio a crise. Os preços caíram e houve superprodução de alimentos.

De acordo com Fitzgerald a crise alterou profundamente a forma como a agricultura era encarada tanto pelos próprios agricultores como por banqueiros e outros personagens urbanos. De fato, ambos estavam implicados nos resultados da crise, fazendeiros tiveram suas receitas diminuídas ou faliram e os bancos não tiveram retorno do dinheiro emprestado. A magnitude da crise gerou um debate público sobre como deveria organizar-se a agricultura. Neste debate, muitos culpavam os fazendeiros por seu “baixo nível educacional” ou pela pouca propensão aos negócios. Argumentavam que os agricultores tinham que se comportar segundo a lógica dos “economistas”, que o modelo de gestão da agricultura deveria ser a fábrica. Os portadores sociais desta visão eram especialmente urbanos, banqueiros, executivos, agentes do governo, muitos oriundos de colégios agrícolas, sobretudo os engenheiros ou economistas, que haviam aprendido nas universidades técnicas abstratas de administração e engenharia e que buscaram aplicá-las à agricultura. O contraste entre a fábrica e a fazenda era representado pela imagem de uma produção ordenada, padronizada, racionalizada segundo pressupostos de mercado, com trabalhadores disciplinados versus o caos, a ineficiência e o desperdício. A crise então oferecia a oportunidade para “modernizar” os agricultores e o modelo era a fábrica.

A industrialização da agricultura trazia cinco elementos: produção em larga escala,

máquinas especializadas, padronização de processos e produtos, confiança em conhecimento administrativo e a evocação da “eficiência” como critério para a produção. Esses eram os elementos que haviam marcado a substituição da produção artesanal pela produção fabril e operavam como um conjunto. A introdução de máquinas permitia a substituição do trabalho artesanal por outro menos especializado, e ao mesmo tempo a padronização dos processos produtivos e dos produtos, o que favorecia a produção para consumo de massa e a ampliação da escala produtiva. As fábricas de Henry Ford seriam um modelo de combinação desses processos, combinando mecanização e produção em larga escala com princípios de eficiência econômica. Engenheiros como Frederick Taylor buscaram aprimorar esses conceitos padronizando processos de trabalho segundo princípios de eficiência.

Foi neste ambiente cultural que engenheiros e economistas elaboraram as “soluções” para a crise agrícola norte-americana. As fazendas eram vistas como um reduto pré-moderno que deveria ser racionalizado segundo critérios industriais. A saída da crise era um salto para o futuro, uma aceleração em direção à agricultura comercial moderna que vinha sendo promovida pelos experts das universidades, das corporações e do governo. Os economistas operaram o mapeamento, a coleta padronizada de dados que permitiam quantificar e generalizar a informação sobre a produção agrícola, tornando “legível” para o estado e para os investidores urbanos um ambiente diversificado. A precisão da coleta de dados permitia a sistematização do conhecimento em cursos de economia agrícola nas universidades, bem como o acompanhamento dos órgãos de governo e a formulação de políticas agrícolas. As universidades interagiam com os agricultores por meio de programas de extensão rural, que ensinavam e tentavam adaptar os agricultores aos métodos quantitativos de administração comercial.

Já os engenheiros agrícolas favoreceram a racionalização e modernização da agricultura pela aplicação no trabalho agrícola dos conhecimentos que haviam obtido nas universidades nas áreas de engenharia elétrica e mecânica. O que Fitzgerald (2003) sustenta é que seu treinamento era em engenharia e não em agricultura, que procuravam aplicações rurais para lições acadêmicas, de origem urbana. Daí que as fábricas se tornassem o modelo de padronização e “eficiência” que levavam ao ambiente rural, historicamente diverso. Eles tendiam a reconhecer como problemas apenas o que era possível de ser resolvido com técnicas de engenharia, não lhes ocorria a possibilidade de que a agricultura não ensejasse práticas industriais, que ela não pudesse ser mecanizada, que não fosse tão capitalizada ou ainda que não se operasse em escala tão grande. Foram os engenheiros os principais incentivadores da substituição de cavalos por tratores e da mecanização do trabalho agrícola.

Com tratores, argumentava-se, era possível realizar os trabalhos de forma mais rápida, operar durante 24 horas por dia e cultivar extensões de terras maiores. Mecanizar significava também poupar trabalho humano e elevar a capacidade de cultivo de áreas mais extensas.

Nos anos 1920 os conceitos encontraram lugar no mundo real, os princípios moveram-se das salas de aula das faculdades de engenharia e de economia, assim como das agências federais para o mundo rural. A ideia da fazenda como uma fábrica era irresistível para muitos. O que se pensava era que fazendas e fábricas tinham em comum o fato de serem empreendimentos produtivos propícios à aplicação controlada de energia. O “*power farming*” substituiria a “*traditional farming*”. Foi esse o período de ampliação dos negócios agrícolas, da criação de “*corporate farms*”, fazendas que faziam parte de um negócio mais amplo que incluía bancos e companhias de seguros.

Fitzgerald (2003) conclui que o ritmo com que a modernização e a mecanização foram adotadas foi desigual e dado por condições particulares de clima, geografia e cultivo. Os primeiros lugares a adotarem o padrão de modernização e mecanização foram aqueles para os quais as máquinas foram originalmente concebidas, lugares planos e quentes com campos vastos e não divididos. Os fazendeiros com mais educação e recursos compraram as máquinas primeiro. Os que não o fizeram não foram imediatamente expulsos do mercado, mas entendiam que havia fortes motivos para sua adoção, e como em qualquer lugar, a mudança ocorreu família por família, cada uma convencida por suas próprias razões. Os que o fizeram primeiro tiveram vantagens. A difusão se beneficiou do que Fitzgerald chama de “*transfer mentality*”, um efeito demonstração no qual o sucesso em uma região e em um determinado produto era compreendido como sendo provável em outras regiões e produtos.

Essa experiência norte-americana foi pioneira e teve desdobramentos. Foi grande a colaboração de experts americanos com a organização da produção agrícola na União Soviética, por exemplo. Na América Latina e no Sudeste Asiático, duas grandes instituições americanas, as fundações Ford e Rockefeller, dedicaram-se a projetos de modernização agrícola cuja inspiração era o tipo de experiência que acabamos de descrever. Nos anos 1960 essas iniciativas receberam o nome de “revolução verde”. Sua origem foram os programas da Fundação Rockefeller para desenvolver sementes geneticamente modificadas de trigo e milho no México, como parte de uma estratégia de ampliação da produção mexicana e modernização de sua agricultura.

A elevação da produção mexicana motivou a construção do *International Rice Research Institute* (IRRI), patrocinado pela Fundação Ford, nas Filipinas em 1962. O objetivo era desenvolver novas variedades de sementes que pudessem ser mais reativas ao

estímulo de fertilizantes e que, tal como o trigo mexicano, permitissem a elevação do produto obtido na colheita. A introdução das novas sementes visava uma transformação rápida na agricultura, capaz de produzir resultados visíveis e imediatos na elevação da produção de alimentos. Este tipo de projeto substituíra iniciativas anteriores da Fundação Ford na Índia que haviam apostado em projetos de educação, treinamento comunitário e vilas modelo, que foram considerados um fracasso por serem demasiadamente lentos na transformação da produção agrícola local. O IRRI seria uma espécie de “Projeto Manhattan” para a agricultura, uma tentativa de resolver de forma rápida, “moderna” e “científica” o problema da produção de alimentos (CULLATHER, 2004).

As operações das fundações Ford e Rockefeller estiveram diretamente vinculadas à política externa e às agências governamentais agrícolas dos Estados Unidos. Do ponto de vista estratégico, tratava-se de prevenir a instabilidade política com a promoção do desenvolvimento e da modernização. Especialmente no Sudeste Asiático, temia-se que o crescimento populacional pudesse acarretar insegurança alimentar gerando um contexto politicamente explosivo. Mas para além do plano estratégico, a “revolução verde” contou com um ideário especificamente ligado aos temas da modernização da agricultura. Lester Brown, autor que trabalhou como chefe do Serviço Internacional de Desenvolvimento Agrícola do Departamento de Agricultura dos EUA, sistematizou de forma exemplar o ideário da modernização. O título de seu livro, *Seeds of change*, é em si expressivo do tipo de esperança que os formuladores da “revolução verde” acalentavam. A mudança social, leia-se a transformação da agricultura “tradicional” em “moderna”, seria uma consequência da introdução das sementes produzidas no IRRI, o uso da nova tecnologia seria capaz de induzir a mudança social desejada. Como enuncia o autor, “a ruptura tecnológica desenvolvida pelos cientistas agrícolas prenuncia diversas mudanças na ordem econômica, social e política dos países pobres” (BROWN, 1970, p. 6).

Tratava-se, segundo Brown, de promover uma ruptura com o padrão tecnológico costumeiro dos agricultores asiáticos, substituindo as antigas culturas agrícolas por novas variedades, sobretudo de trigo e arroz. Essas novas variedades foram especialmente desenvolvidas para o tipo de clima do Sudeste Asiático, mas teriam a peculiaridade de só obterem seus melhores resultados quando combinadas com o uso de outros insumos “modernos”, sobretudo, fertilizantes químicos e irrigação adequada. As sementes criadas no IRRI ofereciam um produto bruto maior, reduziam o tempo do plantio à colheita e usualmente permitiam até uma colheita extra. Adotar as novas sementes implicava grande transformação: mudava o produto obtido (novas variedades de arroz ou de trigo, diferentes

das tradicionalmente cultivadas), o método de cultivo, a necessidade de recursos e o próprio calendário agrícola. A perspectiva de elevar a produção funcionaria para Brown como demonstração da superioridade dos métodos de cultivo oferecidos pelas agências norte-americanas (BROWN, 1970).

Ter-se-ia uma transformação rápida do que Brown considerava uma agricultura “estática” para um contínuo aumento do produto agrícola. A introdução das novas sementes permitiria que em pouco tempo os países do Sudeste Asiático alcançassem o “progresso” que em outros lugares demorou décadas, “os agricultores que nessas sociedades estão plantando as novas sementes estão atingindo em questão de anos o progresso que levou décadas em outros países” (BROWN, 1970, p. 41).

Brown imaginava que em pouco tempo poder-se-ia constituir uma agricultura comercial e também abrir mercados para as multinacionais norte-americanas, o que considerava altamente desejável. A dependência das novas sementes de fertilizantes químicos favorecia a entrada das corporações privadas nos mercados asiáticos. A cooperação científica não dependeria assim apenas da ação governamental dos EUA, mas contaria com um poderoso braço privado. É o que o autor chama de uma dinâmica do “*agribusiness*” – expressão que se popularizava - que viria a suprir as demandas da “agricultura moderna”. As corporações deveriam identificar oportunidades para instalar plantas fabris, produzir insumos localmente e eventualmente processar alimentos. Poderiam também envolver-se nos esforços para facilitar aos agricultores locais crédito, orientação técnica e comercialização de produtos (BROWN, 1970, cap. 7).

O autor, mesmo com todo entusiasmo demonstrado com a “revolução verde”, não ignora os conflitos sociais que a rápida transformação pode trazer. A continuidade da “revolução” dependeria assim de alguma forma de distribuição de seus benefícios, de uma correspondente geração de empregos urbanos e de lidar com “dimensões básicas da pobreza”. Preocupava-o especialmente a combinação da introdução de novas sementes com o rápido avanço da mecanização no campo, que poderia diminuir drasticamente a oferta de empregos no mundo rural e elevar a pressão sobre as cidades. Também o interessava o problema da excessiva concentração de terras, que se constituiria em uma desvantagem para a difusão tecnológica, o que poderia justificar medidas de reforma agrária “pragmática”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Harry Cleaver (1972) explica que havia uma divisão entre os formuladores de política americana quanto à relação entre reforma agrária e a “revolução verde”. Um dos lados acreditava que nada poderia ser feito a

Brown pode ser lido como um autor paradigmático do pensamento agrarista que se desenvolveu em torno da “revolução verde”. Sua concepção de transição da “agricultura tradicional” para a “agricultura moderna” guarda relação com os autores da teoria da modernização, que apresentamos no capítulo anterior, com a diferença do lugar que a reforma agrária ocupava na estratégia de transição. Para Brown as novas tecnologias eram os verdadeiros agentes da transição, pois a adoção dos pacotes tecnológicos produziria por si mesma a demonstração de sua superioridade. Quem visse um campo de cultivo das novas sementes não hesitaria em adotá-las, imaginava. Os autores da teoria da modernização no início da década de 1960 não foram tão longe no papel das novas tecnologias.

A posição de Brown é semelhante à de Theodore Schultz, autor que foi considerado um dos decanos da economia agrícola norte-americana na década de 1960, e que teve importante influência na institucionalização desta disciplina no Brasil. Schultz (1965) também pensou a transição da “agricultura tradicional” para a “moderna” a partir da introdução de novas tecnologias e não da reforma agrária. Seu argumento era que estava errada a tese que sustentava a proposição reformista, de que haveria uma ineficiência na estrutura agrária, isto é, uma ineficiência na forma como os fatores de produção – terra sobretudo – eram distribuídos nos países “pobres”. A “agricultura tradicional” seria um “tipo particular de equilíbrio econômico” em que o patamar de conhecimento, a motivação para obter renda e a motivação para obter novas fontes de recursos permanecem constantes; nela, terra e trabalho seriam os fatores determinantes. Esta estabilidade não seria alterada pela redistribuição dos fatores, mas apenas pela introdução de novos fatores produtivos, a preços compensadores, criando novas oportunidades de renda.

Seus agricultores, mesmo no âmbito da “agricultura tradicional”, não seriam insensíveis à possibilidade de ampliar a taxa de retorno marginal da introdução de novos fatores produtivos. Segundo o autor, na agricultura “tradicional”, o investimento em novos fatores produtivos é baixo porque a perspectiva de retorno é igualmente baixa, o que significa que havia boas razões econômicas para não investir. Isto se dá porque o preço desses novos fatores, tais como poços e canais de irrigação, animais de tração e de corte, ferramentas, sementes e armazéns, é relativamente alto. Em contrapartida, se o preço de compra dos novos insumos fosse compensado pela perspectiva de lucro com a elevação da produção, Schultz

---

respeito da estrutura agrária e do avanço da mecanização por conta das posições ocupadas pelas elites agrárias nesses países. Outros, como Brown, mostravam simpatia por modelos como os do Japão e de Taiwan, que haviam realizado medidas reformistas. No entanto, não houve substancialmente nenhuma reforma nos países mais afetados pela “revolução verde”.



acreditava que a mudança tecnológica ocorreria. Sua imagem é de uma racionalidade capitalista intrínseca que aproxima o agricultor tradicional do *homo economicus* dos economistas políticos clássicos. Falta a esses agricultores apenas o treinamento, a educação no manejo das ferramentas típicas da administração capitalista, o que poderia ser adquirido.

Segundo Schultz, a mudança na agricultura só seria possível com a introdução de fatores agrícolas mais produtivos, capazes de gerar novas oportunidades de lucro para os agricultores. Onde houve crescimento agrícola é porque as oportunidades teriam sido favoráveis para a agricultura e a relação inversa também seria verdadeira. Na agricultura “tradicional” os agricultores já “esgotaram as possibilidades de produção lucrativas proporcionadas pelo nível de conhecimento que possuem” (SCHULTZ, 1965, p. 136). Redistribuir fatores ou estimular a poupança, por si mesmos, pouco resultaria em crescimento econômico. Já a mudança tecnológica significaria a introdução de novos fatores de produção, que substituem fatores antigos menos produtivos. Se na agricultura “tradicional” o lento crescimento seria explicável pelo uso limitado de recursos de capital, a ruptura com essa dependência só poderia advir da aquisição, adoção e aprendizado pelos agricultores do uso de um novo conjunto de fatores de produção.

A combinação de sua imagem da racionalidade econômica dos agricultores com o papel da introdução de novos fatores produtivos na agricultura permite sintetizar e generalizar a relação entre agricultura e crescimento econômico: “o crescimento econômico proveniente da agricultura de um país pobre depende predominantemente da disponibilidade e do preço dos fatores agrícolas” (SCHULTZ, 1965, p. 149). Se for possível produzir e distribuir os fatores de produção modernos a baixo preço, o investimento deve se tornar lucrativo favorecendo a adoção e o aprendizado pelo setor agrícola. Não há barreira cultural nem estrutural para a difusão da modernização, o que a explica é apenas a diferença de rentabilidade e não de “personalidade, educação e ambiente social” (SCHULTZ, 1965, p. 165). O debate está posto em termos estritamente econômicos, o que equivale a dizer que a economia agrícola era a disciplina mais autorizada a orientar esses processos.

Este raciocínio, que combinava a ênfase na mudança tecnológica com a afirmação da autoevidência da racionalidade capitalista de mercado, pode ser aproximado do argumento dos autores brasileiros em favor da modernização da agricultura como elemento decisivo de transformação social. Os autores que conformariam a “economia imaginada” do capitalismo agrário brasileiro beberam nestas fontes para enfrentar o reformismo e agregaram a elas conhecimentos próprios sobre a organização agrícola no país. Esses conhecimentos foram traduzidos, adaptados e eventualmente até confrontados pelos autores brasileiros. O

intercâmbio de ideias se deu por vias acadêmicas e também pela colaboração com agências de governo e internacionais. Havia uma circulação de ideias e de pessoas entre o Brasil e os Estados Unidos como se pode ver, por exemplo, na presença decisiva da Fundação Rockefeller no país desde o final da década de 1940. Esta presença se deu por meio da AIA (*American International Association for Economic and Social Development*), que esteve envolvida em programas de extensionismo rural e de concessão de crédito supervisionado nos estados de São Paulo e, principalmente, Minas Gerais. Esses projetos seriam o modelo para a organização do sistema nacional oficial de extensão rural nos anos 1950<sup>43</sup>. Também no mundo empresarial pode-se ver a circulação de ideias e pessoas entre os dois países, o melhor exemplo aqui talvez seja o da formação da Agrocere, empresa que dedicou-se à produção de sementes de milho híbrido com capital brasileiro e norte-americano também na década de 1940<sup>44</sup>.

A crítica à “revolução verde” ocupa toda uma bibliografia. Sally Brooks (2005) sintetiza as críticas em três argumentos: o raciocínio neomalthusiano que seria motivador das iniciativas por vincular a intensificação da produção à pressão demográfica; os efeitos das transformações sobre pequenos agricultores e o incremento da desigualdade social; e as ameaças à biodiversidade por conta da introdução de monoculturas. É possível, entretanto, incorporar outros argumentos ao repertório crítico.

A crítica pioneira de Harry Cleaver já denunciava o sentido político da inter-relação entre a difusão tecnológica e a política externa norte-americana. A política agrícola no Sudeste Asiático era mais uma arma na estratégia de contenção do avanço comunista na região. O autor também criticava a presença forte das corporações multinacionais, o que reduzia a autonomia dos produtores locais e aumentava sua dependência, enquanto criava um mercado para as corporações, embora o próprio autor conclua que esse mercado não tenha sido tão extenso quanto imaginavam os formuladores de política agrícola norte-americanos. Segundo Cleaver, o resultado da introdução dos novos pacotes tecnológicos vinha sendo de

---

<sup>43</sup> De acordo com Claiton da Silva (2009), os programas da AIA projetavam não só a forma americana de organizar a agricultura, mas também os valores e o “modo de vida” americano. Seus técnicos estavam comprometidos com a visão de mundo da teoria da modernização, e acreditavam na possibilidade de induzir, por meio da demonstração e do treinamento com novas tecnologias, uma ampla gama de mudanças, que incluía aspectos culturais, produtivos, de higiene e padrão de vida.

<sup>44</sup> Nelson Rockefeller também foi sócio da Agrocere, que foi fundada por Antonio Secundino, engenheiro agrônomo que era também professor da Escola de Agronomia de Viçosa. A Agrocere, além de introduzir o milho híbrido, desempenharia um papel importante na difusão do conceito de “agribusiness” no Brasil. Ver Grynszpan (2012). Retomamos o tema no Cap. 4 desta tese.

aprofundamento das desigualdades tanto entre regiões quanto entre classes sociais. Também já se anunciavam problemas ambientais de monta com a introdução das novas variedades e dos insumos químicos (CLEAVER, 1972).

Mais recentemente outros aspectos tem sido levantados. Nick Cullather (2004) argumenta que a “revolução verde” beatificava a tecnologia no imaginário político e social. As novas variedades de arroz inspiravam a fantasia desenvolvimentista dos governos nacionalistas e modernizadores no Sudeste Asiático enquanto os EUA procuravam formas de transformar os problemas sociais em atalhos para uma influência geopolítica permanente na região. A tecnologia – ou tecnicidade com prefere o autor – é decisiva para entender o processo, pois ela interage com os objetivos geopolíticos, revelando e circunscrevendo o universo de possibilidades. Na “revolução verde” a nova tecnologia – o arroz mais produtivo – era utilizada para que se pudesse visualizar uma fronteira entre a tradição e a modernidade. Era um símbolo de uma nova ordem política e social, que os próprios experts norte-americanos reconheciam como válido, por sua pretensa capacidade de demonstração autoevidente da superioridade da modernização.

Já James Scott (1998) considera que a beatificação da tecnologia está relacionada ao que ele chamou de uma ideologia do alto modernismo, que seria formada por uma forte crença no progresso técnico e científico associado à industrialização, com objetivos de expansão da produção, de controle sobre a natureza e engenharia social. Isso em um tempo histórico em que já havia conhecimento e tecnologias para planejar e promover, a partir do estado, grandes projetos de mudança social. A agricultura do alto modernismo recorreu a grandes abstrações que, todavia, falharam em representar as práticas complexas dos agricultores reais, bem como o espaço real cultivado. O conhecimento local era irrelevante para os grandes projetos de modernização, que faziam tábula rasa das práticas e culturas locais. A crítica direciona-se contra a homogeneização das práticas agrícolas e a imposição dos pacotes tecnológicos, que seriam ilustrados na transformação de regiões de policultura em monoculturas, na imposição da agricultura permanente sobre as práticas itinerantes e no uso de fertilizantes químicos ao invés das técnicas de fertilização locais. Segundo Scott, a razão para o desdém com práticas locais não era apenas o preconceito, mas devia-se à percepção de que levá-las em conta seria admitir negociar com os agricultores locais, considerá-los politicamente iguais, quando a lógica era apenas afirmar o poder das administrações centrais e diminuir a autonomia das localidades.

O modernismo agrícola norte-americano, com seu modelo e suas promessas, foi hegemônico ao menos durante as décadas da “revolução verde”, foi “o export model

prevalente” (SCOTT, 1998, p. 270). Seu credo era baseado na superioridade da eficiência técnica das grandes fazendas, na importância da mecanização, da monocultura e das sementes híbridas combinadas com o uso intensivo de fertilizantes e pesticidas. Ao mesmo tempo, induzia-se o planejamento de projetos grandes e globais de reestruturação agrícola<sup>45</sup>. Para tanto as agências americanas espalharam consultores e experts por regiões diversas da Ásia, da África e da América Latina, garantindo a continuidade entre pessoas e ideias.

Na América Latina, os anos 1970 significaram um recuo global das políticas reformistas e um avanço dos “projetos de desenvolvimento rural”, com forte colaboração norte-americana e, podemos dizer, inspiração no mesmo ideário que consagrou a “revolução verde”. Segundo De Janvry (1981), a ação estatal neste momento passava a perseguir três objetivos: o desenvolvimento das forças produtivas nas fazendas de médio e grande porte; o reforço de uma diminuta pequena burguesia agrária; e a satisfação das “necessidades básicas” da população pobre no campo. As políticas de modernização da agricultura comercial utilizaram os instrumentos típicos, política de preços, crédito agrícola, investimento em infraestrutura, tal como na “revolução verde”, tratava-se de transferência de capital e tecnologia. Outro conjunto de iniciativas, tendo a frente o Banco Mundial, esteve voltado para a redução da pobreza, com tentativas de modernização de parcelas (pequenas) do campesinato e com medidas de satisfação de necessidades elementares.

## 2.2 A formação da economia imaginada

No Brasil o ideário da “revolução verde” teve afinidades e influência em uma linha de interpretação da questão agrária que criticava o reformismo dos anos 1960. Os intelectuais brasileiros compartilhavam com seus correspondentes estrangeiros teorias, experiências, valores e objetivos políticos. Ambos os grupos acreditavam na capitalização das grandes propriedades como instrumento para o crescimento do produto agrícola, no poder de

---

<sup>45</sup> A experiência norte-americana com o projeto de modernização agrícola do Tennessee no início do século XX foi paradigmática para a formulação de projetos grandes e globais durante muitos anos. Era um projeto “multipropósito” que combinava programas agrícolas e educacionais em torno da ideia do desenvolvimento regional. David Lilienthal, líder da Tennessee Valley Authority (TVA) foi um conferencista e consultor de grande prestígio em todo o mundo até a década de 1970. Para uma visão distinta da de James Scott sobre o TVA e historicamente bem fundamentada, ver Ekbladh (2002).

transformação da introdução de novas tecnologias, na racionalidade de mercado dos agricultores e na integração entre agricultura e indústria. Os intelectuais brasileiros chegaram a uma economia imaginada do capitalismo agrário em parte por sua experiência própria e pela observação da trajetória histórica do país, todavia, o fizeram em um contexto político e cultural no qual o ideário da “revolução verde” e da industrialização da agricultura tornava-se hegemônico, o que implicou em diálogo e mesmo colaboração efetiva. Para deslocar o reformismo agrário construíram uma interpretação própria da questão agrária brasileira e fizeram dela um capital cognitivo para a intervenção política. Enfrentar a questão agrária significou para esses intelectuais afirmar uma concepção de desenvolvimento para o país e ao mesmo tempo afirmar a si mesmos nos campos político e científico.

Antonio Delfim Netto foi um personagem central na crítica ao reformismo agrário, seus trabalhos desde o início da década de 1960 colocavam em questão os pilares do argumento reformista. Para este autor, não havia razão para considerar a agricultura brasileira economicamente ineficiente, o que o levava a desfazer a conexão entre desenvolvimento econômico e reforma agrária. Em suma, não havia uma razão econômica para a reforma.

Como anotam os comentadores, seu trabalho trazia inovações importantes do ponto de vista do uso da técnica econométrica, sofisticando o tratamento dos dados estatísticos (DELGADO, G. C., 2005; GONÇALVES NETO, 1997). Neste sentido, Delfim foi importante na institucionalização da economia enquanto disciplina universitária. Foi também figura decisiva na construção dos elos entre o conhecimento produzido na universidade e a esfera da política, sendo que ele próprio circulou com desenvoltura pelos dois campos.

Delfim tem uma trajetória emblemática, filho de imigrantes italianos de origem social modesta<sup>46</sup>, logo cedo ficou órfão de pai, o que o levou a começar a trabalhar aos 14 anos de idade como office-boy nas indústrias Gessy–Lever. No ensino secundário cursou a Escola Técnica de Comércio e ingressou no curso recém-criado de economia da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo (FEA/USP) em 1948. Nesta época, as faculdades de economia eram infantes no país e tinham baixa capacidade de atração de jovens oriundos de famílias mais abastadas, que preferiam os cursos mais tradicionais de engenharia, direito ou medicina. Eram estudantes com o perfil de Delfim Netto que procuravam os cursos de economia, muitos deles oferecidos no período noturno,

---

<sup>46</sup> Com informações do DHBB – CPDOC – FGV (MAYER; LEMOS; CORREIA, 2012).

permitindo aos estudantes combinar estudo e trabalho (LOUREIRO, 1997).

Na universidade, Delfim foi presidente do Centro Acadêmico e assim que se graduou foi trabalhar como assistente do professor de econometria. Doutorou-se em 1958 apresentando uma tese que discutia os problemas de regulação e funcionamento do mercado do café, com uso de vasto material estatístico e instrumental econométrico (DELFIM NETTO, 1979) [1959]. Após o doutoramento tornou-se professor catedrático. Neste período trabalhou também como assessor econômico da Associação Comercial paulista e da Bolsa de Mercadorias. Integrou a equipe de planejamento econômico do governo estadual de São Paulo a partir de 1959. Em 1965, no governo do marechal Castello Branco, foi convidado para participar do Conselho de Planejamento e em seguida, por sugestão do então ministro Roberto Campos, tornou-se Secretário de Finanças do Governo do Estado de São Paulo. Sob a presidência de Costa e Silva, Delfim tornar-se-ia ministro da Fazenda, tendo rara longevidade na pasta, que ocuparia até 1974.

A trajetória de Delfim era ímpar em sua época, ele talvez tenha sido o primeiro aluno de uma faculdade de economia brasileira a atingir postos de comando no governo sem ter frequentado as agências de treinamento características do período Vargas – Kubitschek. Sua ascensão pode ser vista como um sinal de prestígio das faculdades de economia, e dentre elas, sem dúvida, da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. A partir daí seria muito mais frequente a passagem de economistas formados para as esferas de governo e para postos de comando. Com eles, a disciplina ganhava respeito junto ao público e os assuntos econômicos iam se tornando matéria para especialistas.

A questão é relevante para o tratamento da questão agrária na medida em que esta nova geração de economistas foi decisiva para operar o deslocamento do tema da reforma agrária, sendo necessário para tanto estabelecer um domínio disciplinar sobre a questão. Este domínio se revela na contestação do argumento da ineficiência da agricultura brasileira.

Delfim considerava que a literatura sobre agricultura no Brasil era pouco especializada, que havia pouca pesquisa, o que levaria à construção de “mitos”, de “imagens” do que se supõe que seja a agricultura. Em lugar disso, seu trabalho pretendia estabelecer um conhecimento tecnicamente qualificado, o que ele chamava de uma “avaliação objetiva” do comportamento da agricultura brasileira no processo de desenvolvimento econômico (DELFIM NETTO, 1965c).

Já em sua estreia no tema o autor combatia um artigo de Salomão Schattan na Revista Brasiliense em que este último argumentava que seria conveniente que a estrutura agrária de

São Paulo estivesse baseada em propriedades de 30 a 100 hectares, pois este seria o segmento mais eficiente do conjunto de estabelecimento do estado. Tratavam-se, por certo, de pequenas e médias propriedades, o que tendia a justificar políticas de desmembramento da grande propriedade, isto é, de reforma agrária. Neste primeiro artigo o argumento de Delfim é ainda essencialmente técnico, o autor utiliza ferramental estatístico para questionar os cálculos de Schattan e concluir que não havia no momento diferenças significativas de produtividade entre as propriedades de tamanho distinto (DELFIM NETTO, 1965b) [1960].

A afirmação de um domínio disciplinar sobre a questão agrária far-se-ia com ainda maior intensidade a partir da criação dos cursos de economia agrícola na pós-graduação de universidades brasileiras. Na década de 1960 foram criados os três primeiros cursos nas universidades de Porto Alegre, Viçosa e Piracicaba. Este processo de institucionalização da economia agrícola contou com importante colaboração de pesquisadores e universidades norte-americanas, tendo sido estabelecidos diversos convênios de cooperação técnico-científica com destaque para os da Universidade Federal de Viçosa com a Universidade de Purdue<sup>47</sup>, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP com a Universidade de Ohio e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com a Universidade de Winsconsin. Esses convênios permitiam a presença em regime integral de dois a quatro professores norte-americanos no Brasil e recebiam recursos do USAID e da Fundação Ford<sup>48</sup> (SCHUH, 1971b).

Esta foi uma via importante de ingresso do ideário e das concepções teóricas da modernização agrícola norte-americana no Brasil. A forma como se institucionalizou a disciplina ajudou a difundir entre economistas e agrônomos brasileiros uma concepção de desenvolvimento agrícola e um estilo de trabalho científico. O estudo de Schuh é revelador neste sentido, criticando o “padrão europeu” das universidades brasileiras que enfatizaria teoria em detrimento de “problemas contemporâneos”, reduzindo a contribuição prática do conhecimento para a “mudança social”. Critica também a pouca atenção dos brasileiros ao

---

<sup>47</sup> Ribeiro (2009) reconstrói a presença americana, por meio dos convênios com a USAID, no ensino agrônomo em Viçosa. A autora recorda que a criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária em 1928 já teve como modelo os “land grant colleges” americanos. Nos anos 1950, a escola de Viçosa teve forte participação nos programas de extensionismo rural e crédito supervisionado operados em Minas com recursos e colaboração das agências americanas. Na década seguinte, a USAID patrocinou os programas de pós-graduação e atividades de pesquisa e de demonstração, especialmente com a soja, testando sua adaptabilidade ao solo mineiro. Segundo a autora, esta seria uma das razões para o ulterior protagonismo daquela universidade na disseminação da soja na região do cerrado.

<sup>48</sup> Para apoiar este esforço, a Fundação Ford financiou um conjunto de “bench mark studies” (estudos de diagnóstico) sobre a economia agrícola na América Latina, encarregando G. E. Schuh, economista de Harvard, da seção brasileira (SCHUH, 1971a).

papel da ciência e da tecnologia no desenvolvimento econômico. Em razão disto, propõe um amplo programa para o desenvolvimento institucional da pesquisa em economia agrícola no Brasil, com o intuito de aproximar a disciplina da orientação da política econômica e dos problemas práticos do desenvolvimento. Os objetivos seriam “promoção direta do desenvolvimento econômico”, “facilitação dos ajustamentos às mudanças econômicas” e “melhoria da política econômica”. A ênfase deveria ser em pesquisa econômica aplicada para ajudar a promover mudanças institucionais e no arranjo de fatores produtivos de forma a aumentar a eficiência econômica (SCHUH, 1971b).

Schuh produziu ainda um diagnóstico do desenvolvimento agrícola no Brasil, em forte consonância com as teses dos críticos do reformismo agrário. O autor norte-americano afirma o bom desempenho do setor agrícola desde a década de 1950, mas faz observações quanto ao aumento da produtividade, que julga insuficiente. Considera os grandes proprietários da região do Centro-Sul “administradores progressistas que usam práticas modernas de cultivo, fertilizantes e outros métodos agrícolas avançados” (SCHUH, 1971a, p. 137), embora no restante do país predominem “técnicas primitivas”. Não vê maiores problemas na estrutura agrária, “a distribuição de propriedades agrícolas segundo o tamanho é assimétrica no Brasil, embora não seja evidente que esta assimetria é maior do que em países com agricultura mais moderna” (SCHUH, 1971a, p. 115). A conclusão remetia ao avanço da modernização, com capitalização do setor agrícola e ênfase no aumento da produtividade.

Como parte do esforço de institucionalização da disciplina no país e de reforço da colaboração internacional, o Brasil sediaria em 1973 o XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas. Neste momento, o país já contava com 19 escolas de agronomia de nível superior e dois centros de pesquisa dedicados prioritariamente à economia agrícola, o Instituto de Economia Agrícola de São Paulo e o Departamento de Economia Rural da UFV, em cujo programa de pós-graduação haviam sido defendidas 64 teses de mestrado desde 1961 (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973). A economia agrícola era um campo em expansão, assim como o de pesquisas agronômicas.

Ruy Miller Paiva foi um dos nomes de maior destaque dentre os pesquisadores brasileiros, sendo mesmo apresentado como o “decano dos economistas agrícolas” do país<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Ver Paiva et alli (1973) livro publicado por ocasião do XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas, realizado no Brasil, promovido pela *International Association of Agricultural Economists*. Paiva



Paiva foi professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas durante os anos 1960 e no princípio da década seguinte transferiu-se para o IPEA. Esteve à frente, ao lado de W. H. Nicholls, de um grande projeto de pesquisa, que reuniu a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade Vanderbilt e o IPEA, tendo contado com recursos da Fundação Ford e da Fundação Rockefeller. O projeto teve uma década de duração e selecionou uma amostra de 99 fazendas em oito regiões brasileiras para análise da produção agrícola entre 1963 e 1972. Uma das características do trabalho dos economistas agrícolas foi a preocupação com estudos de caso e condições específicas de funcionamento do mercado agrícola, para além da análise da política econômica e da macroeconomia, característica dos trabalhos, por exemplo, de Delfim Netto.

Paiva e Delfim Netto construíram uma imagem distinta da agricultura brasileira, enfrentando os autores que a consideravam “atrasada” e que viam na estrutura de distribuição da propriedade agrária uma barreira ao desenvolvimento do capitalismo. A análise apontava pra uma agricultura dinâmica, funcional para os estágios presentes da acumulação capitalista e de industrialização da economia.

### 2.2.1 A interpretação do papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro

Delfim recorre a um balanço histórico mais longo, cuja base vem de seus estudos sobre a trajetória da economia cafeeira, para enfrentar o argumento da desfuncionalidade da estrutura agrária. Foi a partir do desenvolvimento da economia cafeeira e da abolição da escravidão, argumenta Delfim, no final do século dezenove, que a economia brasileira passou a contar com um setor interno mais dinâmico, pois tendo as fazendas de café índices de produtividade bem superiores à média, a massa de salários pagos nessas fazendas podia formar a base de um mercado de consumo interno. Além disso, lembram os autores, os colonos ainda podiam aferir rendimentos com os produtos plantados nas leiras dos cafezais. Foi do movimento do café e do sucesso das políticas de defesa deste produto contra as variações do mercado internacional que se pode historicamente sustentar uma demanda interna e iniciar os esforços de diversificação da estrutura produtiva do país. A partir de 1930 e da Segunda Guerra Mundial, a industrialização ganha condições mais favoráveis, alterando

substancialmente o quadro de desenvolvimento da economia brasileira. A política econômica muda e a preocupação com a agricultura passa a ser, quando muito, secundária, o que segundo os autores, é um indício de que ela cumpria as funções esperadas:

Se a agricultura houvesse representado, no período, um ponto de estrangulamento do processo de desenvolvimento, tal deveria ter se refletido em uma ênfase muito maior em medidas estimuladoras dessa atividade (...) a agricultura brasileira, ou parte considerável dela, vem crescendo e diversificando-se exatamente na medida requerida por nosso desenvolvimento global (DELFIN NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 8)

Delfim argumenta que mesmo crescendo em números inferiores ao da produção industrial, o crescimento agrícola na década de 1950 foi considerável e superior às taxas de diversos países. Diz o autor que entre 1952 e 1962, a agricultura brasileira cresceu 44%, taxa inferior apenas ao México (49%) e superior a muitos países (Estados Unidos, 10%, Dinamarca, 21%, Argentina, 10%). Ainda que este não pudesse ser um argumento conclusivo, admite o autor, dever-se-ia ao menos considerar que “ela deve ser mais eficiente do que se julga comumente” (DELFIN NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 28).

Ruy Miller Paiva trabalhava no mesmo sentido, sua avaliação dos dados agregados da evolução da produção agrícola era positiva. Entre 1947 e 1970 o produto agrícola havia crescido, com variações entre 3,2% e 5,8% a.a., taxa inferior a do crescimento industrial, porém superior ao crescimento da população e à elevação da renda per capita:

Pode-se dizer que a agricultura no Brasil tem mostrado crescimento constante de seu produto real, a taxas razoavelmente satisfatórias, se confrontadas com os crescimentos de população e renda. Aliás, esse comportamento podia ser esperado, uma vez que o país dispõe de amplas áreas de terras ainda para serem ocupadas, com condições favoráveis de clima e solo e de reagir rapidamente aos estímulos de preço (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973, p. 34).

Outros indicadores apontavam para um bom desempenho econômico do setor agrícola, os preços dos produtos e o valor das exportações. Segundo Paiva, os produtos agrícolas não tiveram variação acima do índice das demais mercadorias, sinalizando que a oferta de produtos agrícolas estaria equilibrada com a demanda. Quanto às exportações, a agricultura continuava cumprindo um papel decisivo, embora decrescente. Em 1963, calculam, representava 89% do total das exportações brasileiras, em 1971, significativos 79% do total. A queda se devia à entrada de produtos de origem industrial e da mineração. Argumentam também que em volume, a exportação agrícola cresceu. E outra característica destacada é que percentualmente, o montante exportado é parte pequena do volume total produzido (entre 4,0 e 6,9%). Por fim, constatam que a participação brasileira no comércio agrícola internacional era pequena, com exceção de um produto, o café, e que ainda predominavam matérias-primas e produtos *in natura* e não produtos elaborados.

Delfim e Paiva procuravam estabelecer também que este crescimento da agricultura já

indicava aumentos de produtividade da terra e do trabalho, o que significaria a descoberta de um processo já em curso de modernização do setor agrícola, mesmo com pequeno incentivo estatal. Delfim argumenta que na primeira metade da década de 1950, a agricultura cresceu basicamente pela incorporação de mão de obra, mas que no período seguinte houve ganhos de produtividade tanto da terra quanto do trabalho. Todavia, esses ganhos de produtividade não eram homogêneos, pois estavam concentrados no Centro-Sul e em alguns produtos, especialmente os mais voltados para exportação e mais fáceis de serem processados industrialmente. Ainda assim, em termos de volume, a produção nordestina vinha crescendo a bom ritmo (5% a.a.), o que se dava, sobretudo, em função da incorporação de novas áreas com os fluxos migratórios em direção ao Maranhão, sem que tenha havido elevação da produtividade da terra e do trabalho, caracterizando um crescimento extensivo com escassez de capital.

No Centro-Sul, o estilo de crescimento seria distinto, com forte elevação da produtividade por área (3,89% a.a.), o que segundo o autor

evidencia a diferença fundamental existente entre o Nordeste e o Centro-Sul. No primeiro, constata-se um crescimento puramente em expansão, sem aumento da produtividade e sem alteração sensível no nível de mecanização. No segundo, o crescimento não é somente em extensão; há sensíveis alterações dos níveis de produtividade, além da substituição de mão de obra por trabalho mecanizado (DELFIN NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 90).

A diferença fundamental é o tipo de tecnologia utilizada, e o uso desses novos implementos, dizem os autores, favorece a ampliação da relação entre área cultivada/ homem. Assim, o caminho para alavancar a agricultura nordestina era a introdução de um novo patamar tecnológico, e não a reforma.

### 2.2.2 Agricultores – empresários: a agricultura responde a estímulos de mercado

Se o desempenho da agricultura era considerado positivo, também a imagem dos proprietários rurais deveria ser reconsiderada. Longe do estereótipo do senhor feudal e do proprietário tradicional resistente à modernização, a imagem preferida é a do “agricultor – empresário”, apto a responder positivamente aos incentivos de modernização da agricultura. Não haveria nem na estrutura agrária nem no perfil de sua classe dirigente barreiras para a plena integração da agricultura aos projetos de desenvolvimento e industrialização do país. Paiva argumenta que os proprietários agrários já operavam de acordo com a racionalidade

capitalista, pois reagiam positivamente a estímulos de mercado, calculando a oferta de produtos em função da demanda, protegendo os preços e a perspectiva de lucro:

O Brasil dispõe de terras, mão de obra e agricultores-empresários em condições de fazer com que o setor agrícola responda satisfatoriamente a esses aumentos da demanda. O problema é que esses agricultores-empresários reagem basicamente a perspectivas de lucros relativamente altos, próximos aos que podem ser obtidos em outras atividades agrícolas ou não-agrícolas (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973, p. xvii).

Também Delfim sustentava que o setor agrícola era capaz de “responder aos estímulos dos preços com uma eficiência muito maior da que geralmente lhe é atribuída” (DELFIM NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 135). Esta era uma característica da agricultura “nitidamente capitalista” do Centro-Sul brasileiro, “onde os agricultores produzem em reação às solicitações de mercado” (DELFIM NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 135). A imagem era de produtores bem adaptados ao funcionamento do mercado:

a utilização do fator terra depende somente da comparação entre os preços pagos aos produtores. Na verdade, os agricultores observam o comportamento do mercado e procuram utilizar os fatores de produção nos produtos que oferecem as melhores perspectivas de ganho. Com isso, a agricultura adquire um dinamismo capaz de permitir um ajustamento rápido aos estímulos do mercado, impedindo o aparecimento de tensões características das economias onde a oferta é rígida (DELFIM NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 160).

A sensibilidade aos estímulos do mercado, entretanto, não se encontraria da mesma forma nos agricultores do Nordeste o que caracterizaria um sistema com dois “regimes” distintos: “além das diferenças de capital e nos níveis de conhecimento tecnológico (...) existem diferenças no comportamento dos agricultores” (DELFIM NETTO; PASTORE; CARVALHO, 1966, p. 181). Se no Centro-Sul a sensibilidade aos estímulos de mercado permitia que os estímulos à produção fossem alavancados pela política de preços, o mesmo não se dava no Nordeste. O problema aí era escassez de capital, que implicava baixa produtividade do trabalho. Mas este era problema localizado, no plano nacional, a imagem é de uma agricultura flexível, bem adaptada ao mercado e funcional ao desenvolvimento do capitalismo no país.

O que se buscava estabelecer era a existência de um grupo apto para a modernização, capaz de calcular em bases capitalistas, aceitar os riscos da inovação tecnológica e operar em função de estímulos de mercado. Esses seriam os agentes privilegiados da modernização da agricultura, os portadores sociais dos valores e das técnicas desejáveis para o desenvolvimento agrícola. Após um longo estudo, no qual acompanhou durante 15 anos 99 fazendas, Paiva afirmaria com convicção que esses produtores, eram “geralmente grandes ou médios proprietários, muitos deles capazes e desejosos de aceitar os riscos das inovações, que mecanizaram numa escala significativa” (Paiva e Nicholls, p. 239). Longe de serem

latifundiários ociosos, esses produtores eram vistos pelos autores como agricultores empresários, que operavam segundo a lógica capitalista e de mercado:

esses produtores eram sensíveis e reagiam às grandes variações nos preços relativos (...) as mudanças mais impressionantes foram a fuga precipitada para a soja (com ou sem trigo) em Erechim, Maringá e (em menor grau) Cachoeira, e o aumento acentuado do gado de corte, particularmente em Maringá e Ituiutaba (NICHOLLS; PAIVA, 1979, p. 240).

Esta análise da economia e do perfil dos produtores serviria para contestar o argumento reformista, pois segundo os autores, ao menos no Sul/ Sudeste, “os maiores proprietários eram frequentemente bastante sensíveis aos preços e motivados pelo lucro, ávidos por novas ideias e técnicas aperfeiçoadas e capazes de assumir os riscos das inovações” (NICHOLLS; PAIVA, 1979, p. 161). Seriam assim esses proprietários os agentes preferenciais de um projeto de modernização da agricultura, que pudesse capitalizar o setor e permitir um funcionamento regular dos mercados.

Paiva e Nicholls no final da década de 1970 enxergavam com preocupação a disparidade entre a produção para exportação e a de alimentos para o mercado interno, entre o nível tecnológico de um e de outro. O mercado interno era visto como excessivamente controlado, com preços excessivamente baixos pagos aos produtores. Se os produtores reagiam a estímulos de mercado, era de se esperar que este setor não se modernizasse, gerando preocupações de abastecimento. A continuidade da modernização passaria por aperfeiçoar os mecanismos de mercado, tornando-o mais liberal e menos controlado pelo governo. Seria preciso “devolver ao sistema de preços e de mercado um papel apropriado na alocação de recursos” (NICHOLLS; PAIVA, 1979, p. 164) da economia agrícola, uma política de preços mais livre, que poderia estar combinada com orientação, crédito e políticas de armazenamento específicas para os “alimentos”. Em suma, não havia barreiras estruturais, mas ao contrário, havia agentes sociais aptos para a modernização, desde que pudessem atuar em um mercado livre de controles excessivos e bem regulados por políticas de crédito e assistência, combinando abastecimento interno e produção para exportação.

### 2.2.3 Modernização e reforma agrária

A interpretação proposta por este novo campo de pensamento econômico afastava-se então do ideário reformista. A reforma agrária não era vista como necessária para o

desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que vinha por suas próprias forças encontrando espaços de crescimento econômico e modernização, ainda que esse movimento tivesse suas limitações. Mesmo no interior do pensamento cepalino o argumento reformista foi duramente criticado no final dos anos 1960 por Antônio Barros de Castro, economista que trabalhava no Centro CEPAL/ ILPES do Brasil, e cujo trabalho pode ser visto como parte de uma linha de pesquisa mais ampla. Nesta, diz o próprio autor, Maria da Conceição Tavares e Carlos Lessa trabalharam respectivamente os temas da industrialização e da política econômica. Coube a Castro a agricultura. O centro de seu questionamento eram as teses “estagnacionistas” de Celso Furtado, que viam na ausência de reformas sociais um impeditivo ao desenvolvimento econômico. No prefácio, bastante ruidoso, de seu livro a questão motivadora do trabalho fica já exposta: “o sistema econômico vem se tornando, cada vez mais, capaz de expandir-se, indefinidamente, sem reformas sociais” (CASTRO, A. B., 1969, p. 12). A predição de Furtado estaria equivocada e devia-se reconhecer que:

o reduzidíssimo nível de vida de ampla parcela da população, a concentração existente na propriedade da terra e outros traços marcantes da atualidade brasileira podem ser questionados e problematizados pela crítica e por movimentos sociais, mas não tendem a prejudicar o funcionamento e a expansão do sistema (...) (CASTRO, 1969, p. 12).

O equívoco estaria em considerar que a agricultura brasileira não seria capaz de prover os alimentos e as matérias-primas em níveis suficientes para uma economia em expansão. Furtado realçava a transferência de recursos da região mais atrasada, o Nordeste predominantemente agrícola, para o Centro-Sul, mas não teria percebido que este processo era uma “múltipla transferência de recursos da agricultura para a indústria” (CASTRO, 1969, p. 87). O argumento de Castro é claro: era forçoso reconhecer que a agricultura não representou um obstáculo ao processo histórico de industrialização da economia brasileira entre as décadas de 1930 e 1960, não se poderia então criticar seu “desempenho” econômico. A crítica só poderia ser feita “de fora” da perspectiva desenvolvimentista, imputando à economia agrícola objetivos estranhos ao sentido do processo histórico em questão (a industrialização da economia), tais como “ideais de justiça repartitiva” (CASTRO, A. B., 1969, p. 80). A base empírica de seu argumento não era outra senão os estudos de Delfim Netto e Miller Paiva, autores amplamente citados.

O reformismo dos anos 1960 considerava que políticas de alteração da estrutura de propriedade poderiam ampliar os índices de ocupação da terra e o volume de área cultivada, o que por sua vez poderia ampliar a oferta de alimentos. Tal raciocínio era compartilhado, em linhas gerais, tanto por autores do campo do reformismo de esquerda como Celso Furtado

quanto pelo reformismo liberal de Roberto Campos e deu suporte às formulações do Plano Trienal de João Goulart e do PAEG proposto por Campos. Delfim Netto criticou ambas as políticas. Como vimos, para ele, não havia escassez estrutural de oferta de alimentos, os problemas de abastecimento enfrentados no início da década de 1960 teriam origem principalmente na gestão da política monetária<sup>50</sup>. Em vez de insuficiência produtiva, o problema seria melhor equalizado com políticas de armazenamento e comercialização.

Delfim considerava ainda que na década de 1950 houve bom aumento da produtividade do trabalho na agricultura (2,4% a.a.) devido essencialmente “ao aumento da relação área/ homem, ou seja, à introdução de uma agricultura de tipo mais capitalista” (DELFIN NETTO, 1965c, p. 41). Ampliar a relação área/ homem significava possibilitar que uma maior quantidade de terra fosse cultivada por um número menor de trabalhadores o que só seria possível com a adoção de novos implementos agrícolas, em especial com a mecanização das fazendas. O pressuposto do reformismo agrário que a distribuição da propriedade permitiria intensificar a produção por unidade de área não seria promissor, melhor seria apostar na extensão da capacidade de cultivo das grandes fazendas, caminho que inclusive já estava em curso, ainda que não no ritmo desejado, argumenta o autor.

As políticas de Castello Branco tampouco escaparam às críticas de Delfim Netto, que considerava a política agrária do primeiro governo militar excessivamente tributária dos diagnósticos anteriores. O autor dizia que o PAEG utilizava “metodologia primitiva” de análise de dados e que ali “se repetem velhos chavões” sobre a estrutura agrária brasileira. Seu problema era com o diagnóstico da agricultura como “setor retardatário” da economia e inibidor do crescimento, sustentando que, subjacente ao PAEG e ao Estatuto da Terra haveria uma visão equivocada da história do desenvolvimento brasileiro, que imaginava nosso desenvolvimento “incompleto” pela ausência de reforma agrária. De forma pragmática, Delfim argumenta que a razão para não ter sido realizada reforma no Brasil é que a agricultura cumpriu adequadamente suas funções no processo de desenvolvimento. Segundo Delfim, os formuladores da política de Castello também viam na relação área/ homem (elevada no Brasil) um problema para o aumento da produtividade, porém nas etapas iniciais de desenvolvimento, nas quais o capital é escasso, a forma mais econômica de se expandir a produção é ampliar a área e não intensificar o cultivo. Ademais, a fronteira agrícola brasileira

---

<sup>50</sup> Com base em cálculo estatístico, o autor sustenta que 40% da variação do custo de vida seria explicada por variações na circulação de meios de pagamento.

ainda não estaria tão distante dos centros de consumo que os custos de transporte superassem os custos do capital (DELFIM NETTO, 1965a).

Outro ponto importante diria respeito à contribuição da reforma para a formação do mercado interno. O reformismo dos anos sessenta tendia a ver a reforma agrária como um vetor de desenvolvimento por criar um mercado interno consumidor de bens de consumo industriais e por elevar os índices de ocupação da terra. Para Delfim Netto, este problema também estaria mal formulado, pois o eixo principal da busca de um consumo de massa deveria estar voltado para a urbanização e não para fixar homens no campo e ampliar demanda rural. Delfim não acreditava na capacidade de consumo de produtos industriais por parte de propriedades familiares, em suma, não se poderia ter esperanças de que a agricultura pudesse ser uma alavanca para o desenvolvimento econômico por si própria, o problema só se resolveria com a industrialização do país e para tanto a agricultura cumpriria funções específicas e, neste sentido, secundárias já que não seria este o setor mais dinâmico da economia.

Castro compartilha com Delfim a posição de que não cabe à agricultura criar um mercado interno para bens de consumo industriais. Para ele, a industrialização brasileira seria processo histórico específico que prescindiu do mercado agrícola. Esta era uma característica dos processos de industrialização por substituição de importações, que não exigiam ampliação do mercado interno, pois o que se dava era o traslado das fontes de abastecimento do exterior para o plano interno; indiretamente, porém, esse traslado criava novos mercados de consumo de produtos intermediários, necessários ao consumo industrial. Ao contrário dos processos “clássicos” de industrialização, onde a agricultura teria desempenhado papel preponderante na acumulação primitiva e na formação do mercado interno, a industrialização brasileira seria processo largamente autônomo em relação às transformações da agricultura, que não constituiriam condições prévias à transformação industrial.

O caso brasileiro seria um exemplo de “industrialização retardatária” (CASTRO, 1969, p.138) no qual a agricultura desempenhou funções diminutas, secundárias na industrialização. Isto porque tanto a divisão interna do trabalho quanto a urbanização do país já estavam suficientemente avançadas antes da industrialização ter sido deflagrada, e esta ganhou certa autonomia, prescindindo de mecanismos típicos de acumulação primitiva ou de formação de mercado pela diferenciação do campesinato. No início dos anos 1960 o parque industrial brasileiro teria já certo porte e diversificação, quando, entretanto, se esgota o processo de substituição de importações. Nesta nova “fase” a agricultura tampouco teria condições de “liderar” o desenvolvimento por moto próprio, ao contrário, ela estaria cada vez



mais dependente dos estímulos oriundos da demanda criada pela industrialização, “o crescimento agrícola tem que se ajustar ao marco da demanda procedente dos demais setores” (idem, p. 128).

Sendo o mercado não agrícola que determina o ritmo do crescimento da agricultura, haveria segundo o autor, dois modelos possíveis de formação da demanda e prosseguimento da industrialização. Ou a expansão da demanda seria liderada por médios e grandes proprietários apoiados em sistemas de crédito e políticas de modernização, ou por pequenos proprietários favorecidos por políticas de reforma agrária. O problema do segundo caso, é que a demanda que viria de pequenos proprietários seria por produtos “tradicional”, alimentos e vestuário, e só depois de alguma melhoria nas condições de vida poderiam comprar bens de consumo industriais simples (no exemplo do autor, rádios de pilha e máquinas de costura), assim, “o aumento da demanda implicaria, basicamente, em estímulos aos setores produtivos ditos tradicionais” (CASTRO, 1969, p. 130). Já em relação aos grandes proprietários:

a transformação da agricultura no sentido da consolidação e tecnificação das grandes propriedades concentraria mais recursos em mãos de indivíduos que, já tendo cobertas suas primeiras necessidades, aplicariam grande porção da renda adicional em manufaturas “de qualidade” - “produtos de vanguarda”, novos estilos para velhos artigos, etc. (CASTRO, A. B., 1969, p. 130).

Mais importante do que a formação de um mercado interno de bens de consumo seria o impacto do setor agrícola no consumo de bens de produção oriundos da indústria. Castro então argumenta que a organização da agricultura com base na grande propriedade ou na agricultura familiar teria resultados bastante distintos:

No primeiro caso, temos a aplicação em ampla escala de máquinas, adubos químicos, inseticidas etc.; no segundo, temos a prioridade deslocada para os implementos simples como o arado, para a melhoria das sementes, o uso de adubos verdes e orgânicos, o combate à erosão, o cuidado com o espaçamento, etc. O primeiro gênero de agricultura supõe unidades agrícolas de porte médio ou grande, elevada capacidade financeira por parte dos proprietários e, sem dúvida, amplo apoio de políticas e programas governamentais. Neste último gênero de agricultura são amplas as encomendas ao setor industrial, o qual encontraria mercado (mais uma vez) para seus produtos de “vanguarda”: tratores, motores elétricos, produtos químicos etc. (CASTRO, A. B., 1969, p. 130 – 131).

O que Castro vislumbrava era a oportunidade de industrialização da agricultura, medida que em sua concepção estava intrinsecamente vinculada ao tamanho das propriedades, o que era, aliás, compatível com o pensamento dominante dos formuladores das políticas de modernização da “revolução verde”. A grande propriedade seria o espaço ideal para ampliar as relações agricultura – indústria por meio do consumo de insumos e bens de produção industrializados. O deslocamento no imaginário econômico é claro, a

continuidade da industrialização não depende da reforma agrária, mas sim da modernização da grande propriedade.

A reforma agrária, segundo o autor, levaria a estratégias de crescimento extensivo da agricultura, ou ao consumo de gêneros industriais tradicionais, “que se caracterizam por escassas relações interindustriais” (CASTRO, 1969, p. 131), além do que, ter-se-ia que despende “grandes somas em treinamento, assistência, informação, etc.” (p.131) enquanto que melhorar a produtividade da grande produção

acarreta encomendas industriais maiores e, sobretudo, de maior impacto dinamizador, na medida em que se consolide a estrutura altamente concentrada de propriedade agrária. A agricultura que não forneceu grandes estímulos de mercado ao longo da moderna industrialização, para transformar-se num cliente adequado (estimulante) à industrialização, deverá, pois, ao contrário do que frequentemente se pensa, confirmar (e reforçar através do progresso tecnológico de grandes unidades) a sua estrutura distributiva, altamente excludente e concentradora de renda (CASTRO, A. B., 1969, p. 131).

Talvez poucas passagens no pensamento econômico expressem tão bem o que seria o ideal industrial para a agricultura no Brasil. Castro propunha que se fosse admitida a industrialização da economia como sentido do processo de desenvolvimento do país, também a agricultura deveria industrializar-se, tornando-se um mercado consumidor de bens de produção industriais. Na sua imaginação, este objetivo não poderia ser atingido por unidades de pequeno porte.

Paiva também vê um antagonismo entre a política em favor da modernização e a reforma agrária, a razão seria de ordem econômica, a redistribuição de propriedades pouco faria pelo crescimento do produto. O balanço que faz do tema, em 1973, aponta nesta direção, pois, argumenta, mesmo com todo o aparato institucional criado para a reforma na esteira do Estatuto da Terra, seus resultados seriam medíocres, apenas 13 projetos executados e pouco mais de 4 mil agricultores assentados:

Pode-se por em dúvida que uma reforma agrária (no sentido de uma reestruturação das propriedades agrícolas) se mostre sempre vantajosa para o desenvolvimento econômico e social do país. Dúvida essa que surge ao se analisarem os resultados que podem advir para a economia do país quando se procede a uma reestruturação das propriedades (PAIVA; SCHATAN; FREITAS, 1973, p. 214).

Para Paiva et alli, a reforma seria vantajosa apenas em um caso bastante específico, quando houvesse áreas de latifúndio que, mesmo sendo férteis, não são aproveitadas, e concomitantemente, houvesse população rural desempregada. Apenas aí, a redistribuição teria efeitos favoráveis na elevação do produto agrícola e da renda do setor como um todo. Se essas condições não estivessem presentes, a reforma não teria efeito na elevação de produto e renda, apenas algum efeito redistributivo. Paiva aceitava a tese de que a fonte do crescimento do produto agrícola era a mudança tecnológica. A combinação de reforma com mudança do

patamar tecnológico dependeria da disponibilidade de recursos e da capacidade de difusão e assistência técnica, fatores considerados escassos, o que tornaria a combinação improvável. Ademais, como não havia por parte dos grandes produtores obstáculos à adoção das novas tecnologias produtivas, a estratégia reformista não se justificaria, sendo preferível o estímulo à modernização dos setores já mais adaptados.

#### 2.2.4 Modernização seletiva e industrialização

A perspectiva mais ampla dos autores apontava a industrialização como projeto central para o desenvolvimento do país, o que subordinava a agricultura à estratégia de desenvolvimento global da economia, alavancada pela dinâmica industrial. Teoricamente Delfim (1965c) considerava que a agricultura deveria cumprir determinadas “funções” no desenvolvimento econômico, quais sejam: a) liberação de mão de obra para a indústria sem redução da produção de alimentos; b) criação de um mercado para produtos industriais; c) expansão das exportações de forma a permitir elevar a capacidade de importação do conjunto do país; d) financiamento de parte das necessidades de capitalização da economia. O problema agrícola deveria ser pensado neste contexto mais amplo. Para o autor, a ideia de desenvolvimento era essencialmente um processo de aumento da renda per capita, o que por sua vez requer o aumento da capacidade produtiva da economia e alterações qualitativas do sistema econômico. O desenvolvimento poderia ser traduzido no aumento da produtividade da mão de obra, isto é, o crescimento da relação capital/ unidade de mão de obra, o que só pode ser obtido com a ampliação dos investimentos em capital. É por esta razão que a agricultura deveria cumprir funções específicas auxiliando o processo de industrialização do país e ter como horizonte a sua própria industrialização.

O raciocínio apontava para uma vinculação estreita dos problemas da agricultura com os problemas do desenvolvimento mais geral do país. A rigor, o que Delfim propunha era uma estratégia que subordinasse os problemas da agricultura às necessidades da industrialização. Não imaginava neste momento que a agricultura pudesse ser o carro-chefe do desenvolvimento, mas com base no modelo das “funções” o setor cumpriria tarefas específicas, que ao contrário dos reformistas, julgava que vinham sendo cumpridas a contento. A agricultura era capaz de se expandir e de se modernizar, o crescimento extensivo não era em si condenável, mas o horizonte era a modernização, como se pode aprender de sua

avaliação da agricultura paulista, setor mais “moderno” do país. Lá, a “fronteira” agrícola havia se esgotado, não havia mais possibilidade de crescimento extensivo, tornando o problema essencialmente uma questão de capitalização, de ampliação dos investimentos em capital de forma a garantir a continuidade do crescimento do produto. Assim, era necessário tratar de questões relativas à formação de capital na agricultura. Delfim constatava que nos anos 1950 e princípios dos 1960, a renda real do setor agrícola cresceu menos que o volume produzido, o que significava que os ganhos de produtividade da agricultura estavam sendo transferidos para outros setores da economia. O fraco crescimento da renda gerava problemas de formação de capital internamente ao setor agrícola. A solução apontava para medidas de capitalização do setor, de forma a possibilitar a melhora dos implementos agrícolas, a redução da necessidade de mão de obra (especialmente pela mecanização da colheita) e o investimento em pesquisa tecnológica, formulação que se adequaria bem ao programa de modernização que seria levado adiante pelo governo quando de sua passagem pelo ministério da Fazenda (DELFIM NETTO, 1965d) [1962].

Paiva também compreendia a modernização da agricultura em função da modernização da economia. A dinâmica para a modernização vem de fora do setor agrícola, que, entretanto, assim como apontou Delfim, deveria ser capaz de reter recursos para sua capitalização. A modernização dependeria de uma relação favorável, como já apontado por Schultz, entre os preços dos produtos agrícolas e o dos insumos “modernos”. Quando a demanda de produtos agrícolas é fraca e o custo dos insumos “modernos” é alto, a agricultura tradicional revela-se mais vantajosa economicamente, pois seus fatores de produção (terra e mão-de-obra) são abundantes. Esta seria a razão pela qual haveria maior facilidade em garantir a oferta a preços baixos de produtos tradicionais, tais como milho, arroz, feijão, mesmo com a utilização de tecnologias tradicionais, não estimulando a modernização da base técnica. Outros gêneros, frutas (uva, figo, pêsego), legumes, verduras, aves e ovos, não poderiam ser produzidos sem tecnologia “moderna”, justificando os investimentos (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973).

Com o crescimento do setor não agrícola e o aquecimento da demanda, a modernização passa a ser a única forma de garantir a oferta agrícola. É preciso alterar a base técnica da agricultura, elevando a utilização de capital, pois o simples crescimento extensivo não mais seria capaz de garantir a oferta. Quando há crescimento da economia é que se pode concluir que “a modernização da produção agrícola passa a ser o objetivo básico que se deseja do setor agrícola” (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973, p. 18).

A agricultura depende do crescimento do setor não-agrícola por sua capacidade de

absorver a oferta de produtos e a liberação de mão de obra de uma agricultura modernizada. A difusão da modernização depende também da reação dos agricultores e das possibilidades de preços dos produtos e dos fatores de produção. Paiva sustentava então que haveria uma espécie de mecanismo de “autocontrole” da modernização no próprio setor agrícola: a modernização tenderia a ser mais lucrativa para os pioneiros na adoção de novas técnicas, entretanto, depois de um certo patamar, não há mais vantagem relativa, pois a produção aumenta em volume tal que os preços como um todo caem. Porém, ao contrário da competição entre indústrias, a competição na agricultura não exclui os agricultores menos eficientes, já que esses voltam sua produção para o autoconsumo e vendem o excedente a preços baixos. O mercado tem dificuldades de chegar ao equilíbrio por si próprio, reclamando políticas de sustentação de preços.

Este ponto em que os preços caem é um limite para a difusão da modernização, um “autocontrole” do próprio setor, que só pode ser ultrapassado pelo crescimento da economia como um todo. Segundo o autor, decorre desta tese que: o dualismo tecnológico poderia ser considerado “normal” nos países em desenvolvimento; a redução da área considerada “tradicional” na agricultura não depende apenas das políticas de modernização (por exemplo, assistência técnica, serviços educacionais), mas sim do crescimento da economia como um todo; e por fim, que a partir de certos níveis, a difusão da modernização poderia causar prejuízos. Daí concluem:

(...) faz-se portanto necessário que a promoção em favor da modernização pelos poderes públicos se torne seletiva, escolhendo-se os produtos e os agricultores que tenham possibilidade de fazer com que os benefícios se tornem maiores que os prejuízos (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973, p. 26).

A tese da modernização “seletiva” não deve ser entendida como uma recusa à modernização, mas como uma estratégia para escolher produtos e agentes sociais prioritários, dentre os quais a modernização pudesse oferecer melhores resultados econômicos, segundo critérios de oportunidade de ocupação do mercado e capacidade de elevação da produtividade. A trajetória recente da agricultura ofereceria os indícios dos setores com maiores possibilidades de modernização. No longo prazo, não há dúvida de que a difusão de padrões “modernos” era considerada desejável, o “dualismo tecnológico” era estágio intermediário, porém “normal” e não anômalo. A modernização não dependeria da dinâmica interna do setor agrícola, mas do desempenho geral da economia, isto é, do setor não-agrícola, consumidor de produtos agrícolas, pois, “enquanto ele não se desenvolver em escala suficiente terá que se manter uma situação de dualismo tecnológico no setor agrícola” (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973, p. 68).

Esta seletividade já vinha se dando pela própria dinâmica do mercado, mas seria reforçada pelas políticas de governo, como veremos. Segundo os autores, o consumo de insumos “modernos” já era bastante distinto entre produtores, produtos e regiões. O consumo de fertilizantes teve um crescimento “notável” a partir de 1950, mas foi ainda mais forte após 1967, ano em que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) passaria a operar mais fortemente. Em relação à mecanização, argumentam que cresceu bastante a utilização de tratores e que também crescia a produção da indústria nacional, facilitando a difusão. A estatística para o país revelava uma relação área/ tratores muito elevada, mas no estado de São Paulo, esta já seria bastante satisfatória. O uso de defensivos químicos também crescia no período, embora a taxas modestas.

O quadro desenhado pelos autores colabora para compor uma imagem de dinâmica da agricultura, em especial, a imagem de um setor apto para a modernização, desde que recebesse os estímulos corretos das políticas públicas e que contasse com uma demanda interna aquecida pelo crescimento econômico geral da economia. O horizonte era sem dúvida a vinculação cada vez maior entre agricultura e indústria, ampliando o consumo de produtos industriais como insumos da produção agrícola e incorporando a pesquisa científica como carro-chefe da elevação da produtividade. A seletividade deste “estilo” de crescimento era considerada por Paiva como “natural”, pois dada pelas condições próprias de funcionamento de uma economia de mercado. Não dispensava, contudo, a regulação estatal, que consciente da seletividade necessária, deveria operar desembaraçadamente a modernização do setor.

### **2.3 A política no regime militar e a nova economia imaginada**

No final dos anos 1960 havia mudanças importantes no debate da questão agrária, a política externa norte-americana passava por uma inflexão com o gradual abandono das proposições reformistas em favor da “revolução verde” como eixo de organização da modernização agrícola nos países considerados subdesenvolvidos. Como vimos, os documentos da Aliança para o Progresso são um referencial importante da mudança. A influência norte-americana também pesou na institucionalização de um campo emergente do conhecimento científico no Brasil, a economia agrícola, sendo que seus intérpretes já se afastavam das teses dominantes no período reformista. Mas, no que diz respeito à construção do estado e das políticas públicas, foi decisiva a troca de guarda no regime militar em 1967,

com a escolha do general Costa e Silva para suceder Castello Branco, o que levaria ao Ministério da Fazenda um dos principais intelectuais da crítica ao reformismo, Antonio Delfim Netto.

Está bem estabelecido na bibliografia especializada que Castello não desejava Costa e Silva como seu sucessor, mas que teve que aceitá-lo em razão da conjuntura política que se estabeleceu no final de seu governo. Costa e Silva foi, no governo de Castello, um ministro da Guerra que gozava de forte independência em relação ao chefe do governo. Ambos pertenciam à mesma geração e participaram ativamente da conspiração golpista no pré-1964, sendo que Costa e Silva poderia ter sido uma alternativa já em abril de 1964. No governo, Costa e Silva aproximou-se dos setores que cobravam do presidente uma postura mais enérgica na repressão aos políticos ligados ao governo deposto e que desejavam um avanço da militarização do estado. Esta linha de pressão sobre o regime ficou conhecida como a “linha dura” dos militares. Os movimentos iniciais de Castello no governo deixavam em aberto o caminho de institucionalização do regime, que, aventava-se, poderia ser temporário, tal como os primeiros Atos Institucionais, que possuíam prazos determinados de validade. Havia expectativa de um retorno à normalidade eleitoral, inclusive com a eleição do presidente da República em 1966, com a disputa comportando candidatos civis.

Skidmore (1988) argumenta que esse era o “projeto” inicial de Castello e de seus colaboradores mais próximos. A “linha dura”, entretanto, apostaria na militarização crescente do estado e da política. De acordo com este autor, o experimento castelista ficou abalado com o resultado das eleições para governadores dos estados de 1965. Nesta oportunidade, os candidatos apoiados pelo marechal presidente aos governos da Guanabara e de Minas Gerais (as duas mais importantes praças então em disputa) foram derrotados por candidatos politicamente ligados ao ex-presidente Juscelino Kubistchek, que era então o avatar mais temido pela linha dura militar, dada a sua competitividade em uma eventual eleição presidencial. A linha dura pressionava o marechal presidente e falava em constituir um “genuíno governo revolucionário”, o que resultou em um presidente dividido entre essa linha de força e sua pretensa intenção inicial de promover o retorno gradual à democracia política.

Ainda de acordo com Skidmore, esta crise resultou no Ato Institucional n. 2, que permitiu a dissolução dos partidos políticos e transformou em indiretas as eleições presidenciais. O AI-2 teria sido um compromisso entre a linha dura e os moderados de Castello, no qual os últimos foram obrigados a reconhecer que a construção da base política do regime os obrigava a manipular os atores políticos em um nível mais elevado do que o desejado. O AI-2 tornava muito difícil qualquer vitória da oposição nas eleições

presidenciais. Não à toa foi recusado pelo Congresso Nacional e Castello teve que promulgá-lo unilateralmente. Skidmore considera assim, que apesar do esforço para manter uma imagem moderada, Castello foi “fortemente empurrado para a direita” (SKIDMORE, 1988, p. 107). No entanto, Castello incluiu no AI-2, por iniciativa própria e a despeito do conselho de seus ministros, um dispositivo que seria de crucial importância para a sucessão presidencial. Por este dispositivo, ficava impedida a sua recondução à presidência da República, favorecendo a abertura da corrida sucessória. Skidmore sustenta que por este motivo Castello tornou-se uma espécie de “lame duck” (metáfora para designar o presidente em final de mandato e enfraquecido), incapaz de controlar a sucessão. Já Costa e Silva agia com desenvoltura e independência, dando voz às aspirações da linha dura. Quando Castello tentou afastar Costa e Silva, em fins de 1965, sua candidatura já estava consolidada junto à oficialidade e seus partidários argumentavam que apenas seu nome preservaria a unidade militar.

Castello então não teve outro remédio senão aceitar a candidatura de Costa e Silva. Tentou ainda arrancar de seu sucessor um compromisso de continuidade em relação à política econômica e à “democracia”, mas não recebeu dele sequer a garantia verbal. A incerteza teria sido assim a responsável pela intensa iniciativa legislativa que marcou o período final do governo de Castello, uma tentativa de amarrar legalmente o futuro governo com as linhas principais de política econômica do “castelismo”.

Ao tomar posse, Costa e Silva buscou diferenciar-se do antecessor. Seu ministério não incluía nenhum remanescente do antigo governo, “a falta de continuidade que Castello e Roberto Campos temiam era agora evidente, pelo menos quanto a pessoal” (SKIDMORE, 1988, p. 138). A nova equipe econômica tinha o comando de Delfim Netto que, segundo Skidmore, abria uma “nova fase na política econômica”, na qual as políticas de estabilização eram ultrapassadas pela estratégia de desenvolvimento (idem, p. 143). A nova equipe econômica seria também mais “pragmática” que a anterior com menos pregação em torno do livre mercado e mais controle de variáveis práticas como preços, salários, inflação e câmbio (idem, p. 181).

O problema da interpretação da sucessão de Castello permanece controverso na bibliografia na medida em que se vincula a questões mais gerais de interpretação da dinâmica política e das clivagens que marcaram o regime militar. Se não há dúvidas de que Castello não desejava Costa e Silva como sucessor, há questões importantes sobre o significado desta divisão. A imagem de um conflito entre “castelistas” e “costistas”, que pode ser traduzida também como conflito entre “moderados” e “linha dura” teve lugar no colunismo político da época e está subjacente à análise de Skidmore. Esta visão também encontra abrigo em



D'Araújo, Soares e Castro (1994), que organizaram vasto material com depoimentos de lideranças do regime militar, reforçando uma visão dualista do confronto entre dois grupos “irreconciliáveis”, embora isso não signifique que tenham revezado no poder, pois houve convívio com predomínio ora de um ora de outro. Recentemente, Elio Gaspari (GASPARI, 2002a, b) deu novo fôlego a esta interpretação. Em linhas gerais, ela vê no grupo castelista um projeto de autoritarismo transitório ou limitado, no qual o golpe seria uma espécie de freio de arrumação, que afastaria a “ameaça comunista” e prepararia o terreno para uma modernização de feição liberal.

Esta foi também a linha que prevaleceu na auto-imagem dos líderes e dos intelectuais que fizeram parte do governo Castello, como Roberto Campos e Golbery do Couto e Silva, sendo que este último foi a principal fonte de pesquisa de Gaspari. Campos talvez seja a melhor expressão da auto-imagem do grupo e do tipo de racionalização que quiseram deixar para a posteridade. Em suas memórias, o autor afirma que a cisão entre os militares foi a principal razão das dificuldades de Castello no governo. As motivações dos dois grupos eram para Campos bastante distintas, pois Castello veria em 1964 um instrumento de “restauração democrática” por conta da infiltração da extrema esquerda no governo Goulart, sendo que a linha dura veria na “guerra à subversão” um objetivo em si mesmo, adiando indefinidamente a redemocratização”. Campos chega a dizer que Castello teria a intuição daquilo que o cientista político Samuel Huntington chamou de “legitimação processual”, na qual a manutenção de ritos de democracia caracterizaria um “autoritarismo de transição” comprometido com a facilitação da restauração democrática. Ao tratar da sucessão, Campos escreve que Castello teria preferido um sucessor civil, como Bilac Pinto ou Daniel Krieger, ou então um militar com “batismo eleitoral”, mas que o marechal presidente perdeu sua capacidade de influência na sucessão com o AI-2. Costa e Silva significaria um “retrocesso” e o fortalecimento das tendências ditatoriais (CAMPOS, 1994).

Em Fernando Henrique Cardoso (1972) podemos encontrar uma versão distinta e sofisticada da interpretação que enfatiza a dualidade de “projetos” no interior do regime. Segundo o autor, o “liberalismo” de Castello definir-se-ia por um Poder Executivo forte com economia de mercado e retorno gradual às formas democráticas após o expurgo do populismo. Este, porém, não teria sido o modelo adotado pelas Forças Armadas, que preferiram assumir o controle direto da política e da economia e legitimar-se por meio do binômio estabilidade social e crescimento econômico. Este modelo atendia aos interesses econômicos dos setores internacionalizados da burguesia brasileira, mas os deixava à margem do processo político formal. Seria uma espécie de “acordo” no qual a burguesia cedia na

política, na ideologia e no terreno simbólico e os militares assumiam os interesses econômicos do empresariado como se fossem os da nação. Assim, o “projeto” de Castello não se realiza inteiramente. Após a derrota do governo nas eleições de 1965, a tropa impôs o AI-2 ao presidente, que capitulou e com isso tornou o poder, antes restrito à elite esguiana, mais poroso à oficialidade, chegando a aceitar a candidatura de Costa e Silva. Castello queria institucionalizar a “revolução”, dar a ela legitimidade política, já a linha dura queria radicalizar o processo. Com Costa e Silva, o Exército passa a se movimentar de forma mais corporativa, o regime volta-se para uma burguesia nacionalista e a abertura política tem freio.

Há várias possibilidades de questionamento desta linha de interpretação. Uma delas diz respeito à qual seria a fonte da dinâmica política do período, se o embate de “projetos”, a dinâmica especificamente militar ou a relação com a sociedade civil. Maria Helena Moreira Alves (1987) dá ênfase ao conflito entre militares e “oposições” civis. Para ela, os militares eram portadores em 1964 de um “esquema geral para a institucionalização do Estado”, cujo quadro de referência era a “ideologia de segurança nacional”, mas o resultado institucional dependeu efetivamente do “relacionamento dialético entre as forças do poder e a oposição organizada” (ALVES, 1987, p. 315). Assim, todos os governos militares teriam convivido com ciclos de repressão e de liberalização, o que dificulta a construção da clivagem entre castelistas/ moderados e costistas/ linha dura<sup>51</sup>. Ao final, com Geisel e Figueiredo, a autora considera que a legitimidade do regime erodia e a oposição se generalizava, sendo a política de abertura, com uso mais seletivo da repressão, uma resposta a essa conjuntura específica, que buscava em condições diversas prosseguir a institucionalização do estado de segurança nacional. Mesmo a política econômica é interpretada pela ótica da continuidade, considerando que as “linhas mestras” do programa de Roberto Campos seriam semelhantes às de Delfim, análise que, do ponto de vista da questão agrária, temos razões fortes para contestar.

Já Adriano Codato (2004) atribui a dinâmica política à marcha da conjuntura, com ênfase nas respostas dos militares aos conflitos sociais. Para ele não havia “projeto” entre os militares, o regime se caracterizaria antes pela negação do período anterior que pela afirmação de projeto próprio. É a excepcionalidade da conjuntura que leva à solução militar, um “autoritarismo de crise”, que encontra na militarização progressiva sua melhor expressão.

---

<sup>51</sup> A autora não recusa a percepção de diferentes grupos políticos entre os militares, chegando a utilizar os termos correntes do campo da ESG (ou da “Sorbonne”) e a “linha dura”. Mas sua análise, de corte bastante estrutural, volta-se para a dinâmica militares *versus* oposições civis.

A unidade militar é sobrelevada na análise do autor, com a proposição de que a “ideologia” anticomunista seria o elemento comum de todas as correntes militares frente às oposições civis e que esta seria a fonte da dinâmica política. De nosso ponto de vista, Codato claramente sobreleva os “fatores ideológicos”, a ponto de traçar uma linha de continuidade que vai de 1935 ao regime militar e de não mencionar as dissensões entre os militares quanto ao tema, nem mesmo a existência, ainda que minoritária, de uma corrente comunista entre os militares. Ao fim e ao cabo, parece ser menos a “conjuntura” e mais a “ideologia” sua principal variável explicativa.

De outra perspectiva, Martins Filho (1993) propõe um argumento interessante para questionar a validade do dualismo “castelismo” – “costismo”, pois, para o autor, a dinâmica política do regime viria da clivagem entre o “palácio” e a “caserna”, isto é, entre os alto dirigentes do regime e a oficialidade dos quartéis. A hierarquia militar tenderia a priorizar sua unidade face aos desafios vindos dos oficiais subalternos ou da própria sociedade. Em relação aos grupos políticos, seria preciso considerar uma pluralidade maior do que a interpretação “dualista” sugere, todavia, o senso de hierarquia promovia a unificação por cima dos dirigentes do regime. Também Carlos Fico (2004) desconfia da interpretação “dualista” e interpreta o regime militar como um processo marcado pelo movimento surgimento – consolidação – institucionalização – decadência da linha dura, que representa a militarização do estado. Fico não nega a atribuição de um perfil mais “legalista” ou “moderado” a Castello Branco (apesar de ser crítico da excessiva “benevolência” dos biógrafos), mas vê seu governo como um fracasso na prevenção do desenvolvimento da linha dura. A cada embate, prevalecia o que o autor chama de uma “utopia autoritária” que buscava remover todos os obstáculos à realização de “objetivos nacionais permanentes” e de institucionalização da assim chamada “comunidade de segurança e informação”.

Nossa pesquisa tem objetivos mais modestos, pois não se trata de identificar a(s) fonte(s) de dinâmica política do regime, mas de compreender a forma como a questão agrária foi interpretada. De toda forma, dada a importância do tema, a percepção de uma clivagem aguda entre intelectuais ligados ao regime militar a respeito da questão agrária brasileira mostra que havia alternativas muito distintas em relação ao “projeto” de modernização empreendido pelos governos militares. Isso, contudo, não deve nos levar a uma imagem muito acabada dos grupos militares ou mesmo da coerência interna de seus projetos, por vezes, a dinâmica própria da política favorece a adoção de determinadas posições. Com efeito, para o que é do interesse desta pesquisa, argumentamos que com a ascensão de Costa e Silva, um conjunto de intelectuais que eram portadores de uma interpretação distinta da

questão agrária, encontrou um campo fértil para estabelecer uma nova hegemonia e que esta mudança política importaria na condução da questão agrária. Para tanto, contribuíram também o movimento específico do campo intelectual e o da conjuntura internacional, o que pudemos ver quando destacamos a importância do desenvolvimento e da institucionalização da economia agrícola, bem como das transformações na política externa norte-americana.

#### **2.4 A economia imaginada e a política econômica**

Após a posse de Costa e Silva, seguiu-se um período de disputa no interior do regime militar em torno da orientação a ser conduzida. Seguindo o Estatuto da Terra, o regime havia criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) que iniciou um processo de cadastramento das propriedades rurais no país com vistas a implantar o Imposto Territorial Rural e promover a reforma agrária. Em 1969 o regime decretou o Ato Institucional nº 9 que facilitava as desapropriações de terra por eliminar a exigência de indenização prévia. O Decreto – Lei nº 554, que regulamentava o AI-9 permitia ainda o processo de “rito sumário” para desapropriações, por meio do qual o Poder Judiciário poderia conceder em até 3 dias o mandato de desapropriação.

Todavia, o aparato institucional criado teve pouca incidência prática. Em cinco anos de operação o IBRA assentou apenas 1.458 famílias, número diminuto. José Gomes da Silva (1971) atribui o fracasso a dois conjuntos de problemas, a opção pela tributação e o “preciosismo” técnico. O instrumento da tributação como via de desapropriação revelou-se lento e ineficaz, pois dependia de um complexo cadastramento e enfrentou dificuldades práticas de implantação. Mais eficiente teria sido a “desapropriação por interesse social”, que embora mais conflitiva, poderia gerar resultados rápidos. O IBRA teria também elaborado projetos tecnicamente tão detalhados e distantes da realidade que se tornaram impraticáveis, crítica que Silva toma de empréstimo de relatório elaborado pela FAO e pela CEPAL.

Diversa foi a trajetória da política de modernização da agricultura. Seu principal instrumento foi o crédito rural subsidiado, que possibilitou a oferta de volumes expressivos de recursos financeiros para investimentos, custeio e comercialização de produtos agrícolas. Do final dos anos sessenta até os últimos anos da década seguinte, esta foi a principal forma de capitalização das empresas agrícolas brasileiras, possibilitando elevar o consumo de insumos e bens de capital modernos que alteravam a base técnica da agricultura e promoviam

novas formas de vinculação entre agricultura e indústria.

O crédito rural no Brasil tem longa trajetória remetendo ao financiamento do café desde o século dezenove. Marco importante foi a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, que ampliou e sistematizou a oferta de crédito rural, tendo sido praticamente a única responsável pelo financiamento da agricultura até 1965. Neste período cresceram os recursos e o número de contratos, mas no correr da década de sessenta a reformulação do sistema de crédito era percebida como problema importante, tanto que em 1961 a Presidência da República tratou do tema publicando um conjunto de “Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural” e já sob o regime militar em 1964, o crédito rural integrava a política de reforma bancária. Essas iniciativas, ainda sob Castello Branco, levariam à regulamentação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965, que amplia os agentes de intermediação financeira (incluindo bancos públicos e privados), define modalidades de crédito, fontes de recurso e taxas máximas de juros (GONÇALVES NETO, 1997).

A política de crédito anterior ao SNCR era restrita e não abrangia um conjunto amplo de setores agrícolas, ficando circunscrita aos segmentos exportadores, o que diminuía seus efeitos para a modernização da agricultura. Tampouco vislumbrava formas de integração agricultura – indústria. Cumpria funções de apoio na obtenção de divisas importantes para a composição do financiamento dos projetos de industrialização da economia e também permitia mediações entre os interesses das oligarquias agrárias e o projeto de industrialização por substituição de importações (DELGADO, G. C., 1985).

O SNCR seria efetivamente implementado apenas em 1967, colocando em prática as diretrizes aprovadas anteriormente e abrindo um período de constante elevação dos recursos disponíveis para o crédito rural que duraria até 1977, quando mudanças importantes na conjuntura econômica brasileira e mundial levariam a alterações na política econômica e de crédito. Gonçalves Neto calcula que o saldo corrente do crédito agrícola em seu auge (1977) era doze vezes superior ao do ano de 1960, representando a forte elevação da oferta no período. Outra marca característica foi a transferência de significativos subsídios para o setor agrícola, por meio de taxas de juros reais negativas, isto é, inferiores à inflação. Os juros entre 1969 e 1978 variaram entre 18% e 15%, enquanto as taxas de inflação no período tiveram seu mínimo em 15,1% e máximo de 42,7%. Com oferta farta e juros negativos, a

participação do crédito no produto agrícola cresceu (de 45% em 1969 para 86,2% em 1979), o que revela a importância do instrumento financeiro na organização da produção agrícola brasileira nesta década<sup>52</sup>.

O crédito viabilizou a integração da agricultura com ramos industriais emergentes no país, favorecendo a ampliação do consumo de insumos modernos e também a industrialização de produtos agrícolas. As três modalidades de empréstimo revelam as formas principais de vinculação entre agricultura e indústria neste momento. O consumo de fertilizantes, defensivos químicos, combustíveis, rações e sementes era contemplado com a linha de “custeio”, que representava a maior parcela do total de empréstimos (entre 45% e 50% do total). Esta modalidade de crédito favoreceu o desenvolvimento de um ramo industrial químico e petroquímico, que contou com importantes investimentos estatais e privados no período<sup>53</sup>. Já a linha de “investimentos” era fortemente direcionada à compra de máquinas e tratores, que correspondia também a um esforço de substituição de importações com a internalização da produção de bens de capital no país, especialmente no curso do II Plano Nacional de Desenvolvimento, deflagrado em 1974. A importância do crédito rural para os ramos industriais que ofertavam produtos para agricultura poderia ser medida pela queda nas vendas (e aumento da capacidade ociosa do setor) que correspondeu ao decréscimo da oferta de crédito nos primeiros anos da década de 1980<sup>54</sup>.

Já o crédito para “comercialização” favorecia outro tipo de integração agroindustrial, trata-se dos financiamentos vinculados à política de preços mínimos e ao beneficiamento de produtos, que foram majoritariamente apropriados por grandes agroindústrias e cooperativas, favorecendo os setores mais empresariais do conjunto dos produtores rurais, isto é, os setores nos quais a centralização de capitais era maior (DELGADO, 1985).

Em seu conjunto a análise da distribuição do crédito revela sua importância na estratégia de “modernização seletiva” da agricultura. A distribuição foi concentrada em uma pequena parcela dos produtores, nas maiores propriedades rurais, nos maiores contratos, nas regiões Sul e Sudeste do país e em alguns produtos. Goodman (1986) e Gonçalves Netto

---

<sup>52</sup> Para esses dados, ver Gonçalves Netto (1997, p. 166 – 167).

<sup>53</sup> Delgado (1985, p. 94) apresenta dados da participação do estado e de capitais privados na oferta interna de fertilizantes agrícolas classificados em 10 categorias. Em apenas duas a participação estatal não é majoritária.

<sup>54</sup> Delgado (1985) indica que em 1982 a Associação Nacional de Veículos Automotores calculava uma capacidade ociosa de 60% no ramo de máquinas e tratores para a agricultura. Já informações da Associação Nacional para Difusão de Adubos dariam conta de uma redução de 36% no consumo de fertilizantes em 1981.

(1997) calculam que no máximo entre 20% e 25% dos produtores tiveram acesso ao crédito na década de 1970. Entre esses ainda haveria evidências de grande desigualdade, sendo que os grandes produtores ampliaram sua participação no decorrer do tempo<sup>55</sup>. Outro indicador importante de seletividade diz respeito aos produtos beneficiados, onde houve um viés para commodities exportáveis, matérias-primas industrializáveis e para a produção de trigo. Assim, apenas seis culturas – café, açúcar, arroz, milho, soja e trigo - dominaram a alocação de recursos.

O SNCR era catalisador da industrialização da agricultura em dois sentidos, a transformação da base técnica e a integração de capitais. No primeiro sentido, tem-se a adoção de processos oriundos das fábricas, de maquinário e insumos industrializados na produção agrícola. A base técnica da agricultura se aproxima da industrial, crescem as interdependências inter-setoriais. Esse processo, como vimos, é mais antigo que a implementação do SNCR, mas foi acelerado na segunda metade dos anos sessenta e na década seguinte. Para além dessa transformação tecnológica, houve a partir de então, um processo de fusão e integração de capitais, que se diferencia da integração produtiva por resultar na formação de conglomerados empresariais agroindustriais, que centralizam capitais agrários, bancários e industriais em sociedades anônimas, cooperativas, etc. Esses grandes grupos são empresas com propósitos diversificados e ligações multi-setoriais, dirigidos e administrados por holdings, bancos ou sociedades anônimas. Também as grandes cooperativas operaram neste sentido, assemelhando-se aos conglomerados agroindustriais no perfil diversificado de investimentos e na administração profissionalizada. O capital financeiro é elemento estratégico para esta nova articulação de interesses agroindustriais (DELGADO, 1985)<sup>56</sup>.

Em relação à política fundiária, a implantação do SNCR teve um efeito importante na valorização da propriedade, com sistemática elevação do preço da terra. Durante a década de 1970 a terra foi vista por grupos econômicos diversos como reserva de valor, como proteção

---

<sup>55</sup> Gonçalves Netto (1997) afirma que a participação dos grandes produtores subiu de 20,27% do valor total dos empréstimos em 1966 para 53,53% em 1976, enquanto que os pequenos produtores caíram de 34,13% para 11,38%. Já Goodman (1985) estima que os pequenos contratos representavam apenas 5% do total em 1976, enquanto que os maiores contratos absorveram 61% do crédito.

<sup>56</sup> Segundo Delgado (1985, p. 173) a relação dos maiores patrimônios e faturamentos em atividades agropecuárias e florestais seria já no início dos anos 1980 dominada por conglomerados agroindustriais. Por seus cálculos, 18,72% de todo o faturamento agropecuário e florestal no ano de 1980 estaria concentrado em apenas 50 grandes unidades empresariais.

de investimentos contra efeitos inflacionários, o que elevava as expectativas de valorização deste patrimônio independente de sua utilização como fator produtivo. A valorização da terra se assimilava à valorização de títulos financeiros em geral, de forma que a renda da terra espelhava a expectativa de valorização financeira do capital investido, isto é, haveria um processo de convergência das taxas de juros mercado financeiro e da renda da terra, elevando o preço. O crédito rural atuaria nesse processo como uma espécie de contrapartida às exigências cada vez maiores de imobilização de capital para aquisição de terras, oferecendo liquidez para os investimentos produtivos. O mercado de terras atraía investimentos de grandes grupos empresariais, em estratégias diversas que comportavam a simples especulação, a atuação no comércio imobiliário (especialmente o vinculado aos projetos de colonização) ou investimentos em projetos agropecuários, com o sentido de aproveitar oportunidades de valorização patrimonial (DELGADO, 1985).

A política de modernização por meio do crédito atendia aos interesses e às reivindicações veiculadas pelas principais entidades representativas dos grandes proprietários agrícolas, a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Ambas haviam resistido às pressões por reforma agrária nos anos 1960, embora com linhas distintas. A SNA, cuja representação era mais antiga e vinculada ao Ministério da Agricultura, teve posição mais flexível, admitindo a “reforma agrária” em terras públicas e o apoio a projetos de colonização e cooperativismo. Já a SRB construiu sua posição com base na denúncia do “abandono” da agricultura pelos sucessivos governos e na “recusa radical a qualquer tipo de alteração fundiária” (MENDONÇA, 2010, p. 38). Em comum a defesa de políticas de crédito e incentivo à modernização produtiva. Na versão da SNA essas medidas deveriam preceder qualquer iniciativa reformista, a tônica seria crédito para os grandes produtores e cooperativismo para os pequenos. A SRB, que representava sobretudo os grandes agricultores paulistas, pressionava por medidas de política agrícola que aproximassem agricultura e indústria, indo ao encontro da imaginação econômica do regime, mas, ao mesmo tempo, fortificando interesses corporativos. Apenas na década de 1980 a SRB admitiria alguma reforma, desde que em terras públicas. Na década de 1970, outra importante representação auxiliou a organização dos interesses agropecuários junto à política econômica do regime militar, reunindo o mundo emergente das cooperativas agrícolas, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), cuja atuação ainda merece maiores estudos.

A política de crédito seletivo funcionava assim como principal instrumento para a capitalização das grandes propriedades e para a indução da modernização da agricultura. Ela foi a tecnologia administrativa capaz de realizar a mediação entre o projeto hegemônico para



a agricultura e a política econômica de industrialização defendida pelo regime militar. Desta forma, os grandes proprietários rurais tornavam-se os portadores sociais das novas relações entre agricultura e indústria e os capitais agroindustriais adquiriam condições de organizar os novos sistemas produtivos. A política de crédito transformava o estado em mediador privilegiado das novas relações, na medida em que fornecia os recursos para os novos investimentos e as alianças entre agricultura e indústria. Este é um período de grande ampliação das capacidades estatais no campo, o que não se relaciona apenas à industrialização da agricultura, mas também à organização do trabalho agrícola, à extensão do sistema previdenciário para o campo, à política de colonização das regiões de “fronteira”. No que diz respeito à economia, ao tornar-se promotor da industrialização, o estado se legitimava como regulador da economia agroindustrial que se estabelecia, concentrando em suas agências meios e recursos para tanto.

### 3. FRONTEIRA, COLONIZAÇÃO E IMAGINAÇÃO ESPACIAL

Na década de 1970 a política agrária do regime militar fez um forte movimento em direção às assim chamadas regiões de fronteira na Amazônia brasileira. Foi um período de intensificação da agência estatal sobre a região, com a criação de instituições, programas e políticas voltados para o “desenvolvimento” e a “integração” da região, com o deslocamento de funcionários públicos e de recursos financeiros. Foram também produzidos discursos, informes, estudos e relatórios que orientaram diretamente a ação de instituições e funcionários estatais, e indiretamente de agentes privados.

A fronteira foi incorporada ao imaginário da modernização brasileira empreendida pelos militares. Esta incorporação se beneficiou de um conjunto heterogêneo de linguagens e de ideias que constituíram simbólica e culturalmente a relação entre o espaço e o programa modernizador. Neste capítulo buscamos compreender quais foram e como estas linguagens definiram a fronteira, bem como seus desdobramentos nas transformações da questão agrária no período.

Interessa-nos também a relação entre as ideias e a agência estatal na medida em que esta última reconfigurou o espaço físico e social por meio da legislação, da titulação da propriedade de terra e dos empreendimentos colonizadores. Por outro lado, a fronteira reconfigurou o próprio estado, que se viu às voltas com um processo de criação e desdobramento institucional, bem como de especialização em funções novas, decorrentes de seu envolvimento com o colonialismo interno. A empresa estatal na fronteira participa assim do processo de “*state building*” brasileiro, alterando relações de forças e compromissos políticos.

Importa registrar que não foi apenas o estado que teve agência na fronteira. As migrações e os deslocamentos populacionais para regiões de fronteira de povoamento são uma constante na história brasileira. No que diz respeito à Amazônia, as migrações espontâneas se intensificaram nos anos 1950 e 1960. Quando a SUDENE chegou ao Maranhão, por exemplo, no princípio dos anos 1960, descobriu que cerca de 50 mil trabalhadores nordestinos haviam se estabelecido na região há pouco tempo. Muitos fluxos migratórios se realizaram entre o Nordeste e a Amazônia, os estados da região Sul, o Paraná,

Mato Grosso e Rondônia, entre São Paulo, Minas e Goiás<sup>57</sup>. Houve também um deslocamento de diversas empresas privadas oriundas do centro – sul brasileiro para a região, em especial aproveitando incentivos estatais para o investimento em novos negócios não só no setor agropecuário, mas também em indústrias e serviços<sup>58</sup>.

Ao final do capítulo sugerimos uma comparação entre experiências distintas de colonização e promoção do capitalismo agrário em regiões de fronteira, aproximando o caso brasileiro de outras experiências de modernização nas quais a colonização interna teve papel, com efeitos importantes para a questão agrária.

### 3.1 Fronteira, terra e sertão no pensamento social brasileiro

A relação entre as terras de fronteira e o processo de modernização é antiga no pensamento social brasileiro<sup>59</sup>. Este é um *topos* recorrente em autores e contextos diversos conformando um vasto imaginário social. No século dezanove, período de fundação e organização do estado nacional, o “sertão”, categoria que designava simbolicamente as terras do interior do país, apresentava-se como um desafio à lógica racionalizadora e centralizadora da formação estatal. Na obra de Paulino José Soares de Sousa, o visconde do Uruguai, o sertão é visto como um lugar povoado por caudilhos e por população dispersa, fora do alcance da lei e do governo, unida por laços sociais precários, movida por paixões desenfreadas incompatíveis com o domínio da ordem pública. Segundo Coser (2008), Uruguai formou este diagnóstico nos anos 1830 – 1840 quando ocupou diversas presidências de Província no Império. O sertão era definido a partir de e em oposição a um ideal de

---

<sup>57</sup> Branford e Glock (1985) oferecem um bom panorama dos movimentos migratórios para a Amazônia. Mostram também como as migrações se relacionaram com a abertura de rodovias na região. Calculam, por exemplo, que 170 mil pessoas migraram para áreas em torno da rodovia Belém – Brasília nos anos 1960 e que um terço da população da região Centro – Oeste era composto por migrantes neste período. Já os movimentos migratórios para a região Norte cresceram na década seguinte. Entre os anos 1970 e 1980, a população do estado de Rondônia tem o imenso crescimento de 111 mil pessoas para 492 mil. Os estados do Pará e do Amazonas também possuíam taxas mais elevadas no período, sendo que uma parte dos migrantes estava envolvida em projetos oficiais, mas outra parte não.

<sup>58</sup> Para informações e análise dos incentivos fiscais concedidos pelo governo brasileiro e novos empreendimentos na região amazônica, ver Cardoso e Muller (1977).

<sup>59</sup> Também o pensamento especificamente geográfico teria importância para uma reconstituição mais ampla das representações sobre o espaço e suas relações com a modernização, o que não pudemos, entretanto, fazer. Para tanto, ver Machado (2000).

“civilização”, que era o valor dominante. Nesta polaridade o sertão é representado como ausência, negativa das características da civilização, tais como a urbanidade, a polidez, o refreamento das paixões e o desenvolvimento material, capaz de produzir ligações entre os homens pelo laço dos interesses. A civilização surge como o objetivo da evolução da sociedade brasileira, fazendo da superação da dicotomia sertão/ barbárie – litoral/ civilização um caminho para a plena instauração da ordem liberal no Brasil. O sertão seria elemento estranho a essa ordem e deveria ser superado.

Coser argumenta que nesta interpretação, o “amor à propriedade” é o sentimento que vincula o cidadão à ordem, é seu fundamento. Este sentimento seria característico de homens que compreendem seus interesses, retraindo paixões egoísticas e violentas. O interesse, visto como decorrência da propriedade, seria um motor de funcionamento de sociedades civilizadas, que teriam a disciplina interna produzida pelo trabalho regular. Em um polo, disciplina, regularidade e ordem<sup>60</sup>. No outro o sertão habitado por homens livres e pobres, marcados pela ausência de amor à propriedade, sem a disciplina do trabalho, terra de ócio e paixões violentas, de imprevisibilidade e insegurança, o avesso da ordem. Para Uruguai (2002), a civilização do sertão é parte decisiva do processo de longa duração de construção da ordem liberal, que passa pela centralização política, indispensável para os modernos estados nacionais, e pela internalização, por parte dos cidadãos, dos fundamentos da dominação impessoal e do respeito à lei. Esta disciplina deveria ser aprendida, tornada hábito e costume, pois sem ela, a liberdade moderna não seria possível.

Também no Brasil republicano a incorporação dos sertões é tema decisivo dos projetos e do imaginário da construção nacional. O tema de Uruguai é retomado por autores como Oliveira Vianna e Nelson Werneck Sodré, o sertão distante do poder público, isolado física e socialmente, resistente à modernização. Isto leva a um acento na visão negativa do sertão como atraso em contraposição a um polo moderno litorâneo. Todavia, como mostra Lima (1999), esta dualidade comportava uma ambivalência, que se revela na possibilidade de valorização positiva do sertão, quando este se vincula ao tema da autenticidade na constituição da consciência e da cultura nacionais. Em contraposição, é o litoral que passa a ser negativamente qualificado, como expressão de uma civilização artificial, imitação da

---

<sup>60</sup> Hirschman (1979) mostrou como a noção de “interesse” foi importante na conformação do pensamento liberal, fazendo com que o impulso para o melhoramento e o bem-estar individual fosse considerado uma “paixão boa”, porque calma, ordenada, disciplinada e previsível, com desdobramentos na concepção de ordem social do liberalismo.

sociedade europeia, enfim, como inautêntico. Este tema pode ser rastreado na terceira geração do romantismo de José de Alencar e Alfredo Taunay, na historiografia que valorizou o bandeirantismo como alternativa à civilização litorânea e em Euclides da Cunha.

Este imaginário influenciou a geração dos sertanistas e sanitaristas da primeira República. A incorporação dos sertões, o “desbravamento”, ganha forte conteúdo simbólico acompanhando os projetos estatais de delimitação das fronteiras, saneamento e utilização de recursos naturais. São novos os agentes sociais mobilizados em um movimento de expansão da presença do estado, introduzindo novas questões. Com as missões sanitaristas o olhar médico reconstrói as ambivalências em torno do par doença – abandono. A campanha sanitarista transformava em problema social as doenças e o abandono das populações rurais, o “atraso” dos sertões seria explicado pelo isolamento e o “saneamento” seria a justificativa para a intervenção modernizadora.

De acordo com João Maia (2008), esta ambiguidade estava presente nos escritos dos engenheiros Euclides da Cunha e Vicente Licínio. Em Euclides é forte a tensão entre a afirmação da civilização e a singularidade nacional. Se em “Os sertões” o choque entre essa ontologia da nação e a ação civilizadora é trágico, em seus escritos amazônicos o autor vai procurar um caminho mais aberto para conciliar a civilização e a terra, vendo nesta uma possibilidade criadora e inventiva. Do homem e da terra, ambos brutos, por vezes bárbaros, viria uma energia original, um impulso que poderia ser regulado pelo influxo civilizacional, não tendo que ser obrigatoriamente dissolvido por ele. A chave seria adaptação e não assenhoramento. Já em Vicente Licínio, a terra é metáfora da construção de uma civilização nova, tal como na experiência norte-americana, na qual a terra teria rejuvenescido a democratizado a civilização europeia. A modernização brasileira deveria ajustar-se à sua “realidade orgânica”, processo liberador de energias criativas compatível com as exigências da modernidade. Os sertões estariam assim a fertilizar uma imaginação periférica capaz de relativizar a universalidade do caminho europeu para a modernidade. A ideia da terra como “invenção” enfraquece a dualidade atraso – moderno, bem como visões essencialistas da formação nacional.

Os autores que enfatizaram excessivamente o legado cultural e religioso da colonização portuguesa tendiam a pensar a história brasileira em oposição à norte-americana. Em contrapartida, a experiência da fronteira produzia uma zona de coincidência devido às possibilidades abertas pela aplicação de velhas ideias e instituições de origem europeia a uma terra nova. Ao invés de representar um obstáculo à modernização, a fronteira é que estaria a pôr o tradicionalismo em movimento, exigindo adaptação e transformação. Segundo Wegner

(2000), esta seria a interpretação de Sérgio Buarque de Holanda em seus estudos sobre a “conquista do Oeste”. Se as matrizes culturais afastam a trajetória brasileira da norte-americana, a experiência da fronteira estaria a aproximá-las. A fronteira favoreceria a emergência de uma nova mentalidade, que poderia ser acompanhada na transformação do bandeirante do século dezessete, no monçoeiro do dezoito e nos tropeiros e fazendeiros do dezenove. O espírito aventureiro cede lugar a uma ação mais disciplinadora, calculista e previdente, sem, no entanto, solapar por completo a tradição patriarcal. A chave é adaptação e não o tipo de ruptura cultural que marcou o caso norte-americano tal como estudado por Max Weber (2004). Mas em ambos, um longo e árduo processo de educação que favorecia a emergência de uma mentalidade compatível com o capitalismo e com o moderno mundo de valores burgueses. Este caminho de reformas graduais e lentas, de dinamização do legado cultural ibérico, é visto como particularidade e não anormalidade em contextos de modernização.

Uma consequência importante do argumento de Sérgio Buarque é que esse processo é em boa medida autônomo em relação aos comandos estatais. Ele seria fruto antes da experiência que de ideias e projetos, pois responde a exigências práticas de adaptação a uma situação inteiramente nova, à interação com a natureza, ao convívio e aos conflitos com povos indígenas. É processo lento, que dura três séculos pelo menos, sendo que uma de suas características marcantes é que era bastante precária a tecnologia disponível, em especial no período mais antigo, induzindo maior interação e aprendizado com a cultura dos povos autóctones (WEGNER, 2000).

Este caráter espontâneo, se podemos falar assim, de ocupação humana e econômica da fronteira difere dos movimentos tentados a partir dos projetos oficiais do estado nacional brasileiro no século vinte. O contexto aqui é distinto, pois o Brasil empreendia um largo projeto de industrialização a partir dos incentivos estatais, o que alterava as relações entre a cidade e o campo, promovendo acelerada urbanização. Segundo María Verônica Secreto (2007), em 1940, o plano do presidente Getúlio Vargas para os habitantes do campo era que “eles ficassem onde estavam” (SECRETO, 2007, p. 116), isto é, que evitassem a migração desordenada para as cidades. Isso teria levado o governo ao projeto “Marcha para o Oeste” e à incorporação dos temas da fronteira da Amazônia ao imaginário oficial como “espaço vazio” a ser ocupado pelos homens do sertão, preferencialmente os nordestinos. Vargas falava em superar o “pioneirismo”, o “nomadismo”, desenvolvendo núcleos de cultura agrícola permanente. Em discurso a trabalhadores cearenses insinuava que ocupar a Amazônia era seu “destino”. Todavia, os planos de assentamento permanente de famílias nordestinas foram

secundarizados no período em face dos acordos assinados com os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial para produção de borracha, tendo o governo priorizado o recrutamento de homens para os seringais.

A pesquisa de João Maia (2012) ajuda a esclarecer as relações entre o pensamento social e a “Marcha para o Oeste”, entendida pelo autor como uma expressão que articula um conjunto variado de representações simbólicas e de práticas que constituem o investimento do estado sobre o território. O pensamento social forma um repertório cultural, isto é, um conjunto de temas, modos de narrar, argumentos e ideias força, que tornam-se recursos simbólicos operados de forma mais ou menos reflexiva nas interações sociais. O exame de relatos de viagem, relatórios de expedições científicas, estudos geográficos ou geopolíticos e de romances permite ao autor identificar as linguagens, que ajudam a modelar a atividade estatal.

Três pontos se destacam nestas obras, a indefinição de limites precisos da região, a consagração de um olhar geopolítico e colonialista para o espaço interno e uma estética da aventura. Ponto decisivo é esta definição imprecisa do que era o “Oeste”, ou o “Brasil Central”, que aparece tanto no imaginário intelectual quanto nas definições oficiais. A Fundação Brasil Central, órgão oficial criado para coordenar o conjunto vasto e diversificado de iniciativas na região, também não definia com precisão sua área geográfica de atuação. É uma espécie de “espaço infinito”, impreciso, “vazio indefinido destinado a ser racionalizado” (MAIA, 2012, p. 94). Ao espaço ilimitado correspondia também uma visão de ilimitadas possibilidades de empreendimentos econômicos.

A geopolítica, por sua vez, auxiliava os funcionários estatais a mobilizar “o repertório cultural disponível para transformar a região numa espécie de colônia interna do Estado brasileiro” (MAIA, 2012, p. 156). São as diversas tentativas, empreendidas pela Fundação Brasil Central, de “criar colônias”, ou “colonizar” o espaço interno, representação que ajusta-se bem à posição que a região ocupava em relação ao centro político e administrativo do país, que a via como “espaço amorfo” sujeito à ação racionalizadora estatal. Uma “utopia administrativa”, que passava pela criação de núcleos coloniais, estações agrícolas de experimentação, centros de tecnologia e escolas rurais. Aí também uma engenharia social para fazer do caboclo um proprietário de terras, espécie de “modelagem moral dos grupos subalternos” a serem incorporados no projeto de modernização.

A Fundação Brasil Central seria extinta em 1967, após atravessar dificuldades administrativas e financeiras e substantiva perda de capacidades e atribuições, processo que remete ao início dos anos 1950. Desde então, o ímpeto da FBC esteve bastante reduzido. Sua

extinção deu origem à Sudeco (Superintendência para o Desenvolvimento do Centro Oeste), já na nova estratégia institucional dos governos militares. Mas, como aponta Maia, a influência cultural da FBC permaneceu.

### **3.2 As linguagens da fronteira**

É possível identificar uma linha importante de continuidade entre esta imaginação social e a que estimulou os debates sobre as regiões de fronteira e a modernização brasileira nos anos 1960 e 1970. Algumas das linguagens utilizadas para representar a fronteira e as possibilidades de investimento estatal são compartilhadas ou tomadas de empréstimo do período anterior, como no caso do olhar geopolítico, da tematização dos “espaços vazios”, ou da romantização do “Brasil profundo”. Os temas, porém, são reelaborados em um contexto novo, atravessado por conflitos sociais de nova magnitude, que colocam novas questões ao debate. O acirramento dos conflitos no campo, que recolocaram a questão agrária, e os projetos de modernização da agricultura tornaram-se parte decisiva das formulações sobre o “sertão”, o “Oeste” ou a fronteira. É possível que a própria opção pela designação deste espaço como “fronteira” seja um sintoma desta mudança, pois a palavra remete ao deslocamento da frente de expansão agrícola ou civilizacional, indicando o movimento de um tipo de agricultura e sociedade característicos do Brasil litorâneo, das regiões de ocupação mais antiga. A noção de fronteira vinculava-se a um ideário modernizador, que incorporava este espaço em um programa de promoção da economia capitalista.

Argumentamos então que a geopolítica, o reformismo agrário e a razão modernizadora constituíram-se como “linguagens” (Pocock, 1987) que informam e tornam possível o ideário do colonialismo interno no regime militar. Assim, buscamos no decorrer do capítulo entender a interação entre os discursos que formam o ideário do colonialismo interno e as linguagens identificadas. Poderemos a partir daí examinar criticamente os seus desdobramentos na compreensão da questão agrária e na política governamental.

#### 3.2.1 A linguagem geopolítica



A geopolítica pode ser mais bem compreendida como uma disciplina ou, de forma menos enfática, como área de estudos que se desenvolveu nos últimos anos do século dezenove, a partir dos trabalhos de Rudolf Kjellén. O objeto de estudo da geopolítica é a influência de fatores geográficos na constituição e na política dos estados nacionais, de forma a orientar a preparação de estratégias nacionais, tendo em consideração que os fatores geográficos são relativamente permanentes. Indica assim que a política depende de fatores geográficos e que esses são condições que se impõem ao desenvolvimento de estratégias nacionais. A geopolítica proporcionaria as “bases” para projetos de poder dos estados nacionais de caráter global (MIYAMOTO, 1995).

O auge da disciplina se deu no período entre as duas grandes guerras mundiais, quando teve influência decisiva na estratégia e nas concepções de poder do terceiro Reich alemão. Era este um contexto histórico no qual os grandes estados nacionais desenvolviam estratégias de projeção de poder sobre o território global, articulando a dimensão econômica ao poderio militar e por vezes ao controle político. É período de exacerbação de imperialismos que levariam à eclosão das grandes guerras mundiais. A geopolítica, nas condições de sua emergência, é uma forma de produção de conhecimento que se vincula a uma razão tipicamente estatal e que faz do controle do território um elemento decisivo da construção e da projeção do poder do estado.

No Brasil, os primeiros estudos geopolíticos datam das décadas de 1920 e 1930, os autores eram poucos, mas muito significativos, tais como Elyseo de Carvalho, Everardo Backheuser, Delgado de Carvalho, Mário Travassos e Francisco de Paula Cidade<sup>61</sup>. Foi grande a influência do que se convencionou chamar de uma “escola determinista” para a qual “a geografia é o elemento determinante, que vai estabelecer a grandeza ou não de um povo e do Estado, daí a necessidade de conquista de espaço” (MIYAMOTO, 1995, p. 27). Apenas Delgado de Carvalho seria mais reticente em relação ao determinismo, o que teria influência na obra de Golbery do Couto e Silva, escrita anos depois. Os temas dominantes nesta primeira geração eram relativos à unidade nacional e ao controle do território. Mário Travassos é o autor mais destacado, introduzindo o tema da “projeção continental do Brasil”, das potencialidades geográficas do território, do controle físico das saídas para o mar e das vias de transporte. Segundo o autor, o continente sulamericano teria uma área estratégica (um “*heartland*”) situado no triângulo formado pelas cidades de Cochabamba, Santa Cruz de la

---

<sup>61</sup>Ver também Machado (2000).

Sierra e Sucre, espaço vizinho ao estado brasileiro do Mato Grosso, entre as regiões do rio Amazonas e do Prata, cujo controle era decisivo. A Argentina estaria em posição privilegiada para o acesso a essa região por conta de suas vias férreas para o Chile e a Bolívia. O Brasil deveria assim mover-se também em direção ao Oeste, formulação que seria replicada em obras de outros autores, Golbery entre eles.

Ainda segundo Miyamoto, nos anos 1940 a disciplina ganhou maior destaque, tanto no Brasil como no mundo. Foram diversos os artigos tratando de geopolítica na “Revista Brasileira de Geografia” (criada em 1939) e no “Boletim Geográfico” (este de 1943). Durante o Estado Novo, o tema do Brasil grande potência ganhava destaque com interpretações que enfatizavam que as condições geográficas para tanto estavam dadas, faltando apenas decisão política. O movimento em direção ao Oeste era decisivo, motivando a defesa da mudança da capital para o Planalto Central, a criação dos territórios federais nas áreas de fronteira, a construção de vias de transporte e comunicação.

A organização da Escola Superior de Guerra (ESG) criou um ambiente mais favorável à institucionalização dos estudos geopolíticos e permitiu a elaboração de um corpus sistemático de proposições que formaria a Doutrina de Segurança Nacional. Foi sob o comando de Juarez Távora<sup>62</sup>, entre 1953 e 1967, que os estudos geopolíticos para formulação da doutrina de segurança tiveram maior repercussão, neste período os trabalhos de Golbery do Couto e Silva tiveram destaque principal e seus textos são exemplares da produção do período.

Golbery não escreveu copiosamente, seus principais artigos foram reunidos em livro em 1967, embora já circulassem em publicações especializadas desde meados dos anos 1950<sup>63</sup>. As questões da geopolítica dominam o pensamento do autor, sua preocupação central é com a afirmação do poder soberano do estado nacional, em um contexto internacional de competição, e de sua dimensão territorial. A competição internacional é vista pelo ângulo da iminência da guerra, o que coloca o problema da sobrevivência do estado como questão primeira, sobreposta a considerações outras, como, por exemplo, o bem-estar da população. É

---

<sup>62</sup> Sobre o pensamento de Juarez Távora e a Escola Superior de Guerra, ver Mundim (2007). O autor percebe o alinhamento de Távora às críticas tanto ao liberalismo econômico quanto ao socialismo marxista, traçando as conexões deste pensamento com as concepções de organização da economia e da sociedade presentes no Estado Novo.

<sup>63</sup> Golbery anota no prefácio que mesmo publicados dez ou mais anos após terem sido escritos, seus artigos não necessitariam de atualização, pois o pensamento geopolítico “que se preze” deve “resistir, em seu núcleo central de ideias, às variações conjunturais” (SILVA, G. C., 1967, p. 3).

um pensamento político centrado no estado e em suas razões, que reclama uma elite dirigente e demiúrgica, criadora de uma estratégia de poder em benefício da segurança coletiva. Este ethos estatista é característico do pensamento geopolítico e guarda afinidades estreitas com concepções autoritárias.

A questão que nos parece mais relevante é que nesta formulação o espaço, e por consequência a terra, é observado em dimensão estritamente política, e numa política cujo ator é o estado. É esta a operação que transforma a terra em território, isto é, em espaço de projeção de poder político de um estado nacional. É assim que o autor pode afirmar que

o espaço estatal – território – não se deve, evidentemente, reduzir ao simples e desnudo espaço físico, mesmo que constantemente se reavaliem, à luz do nível alcançado pela técnica e pela civilização contemporâneas, as barreiras e as vias de penetração naturais (...) O espaço que interessa à Geopolítica é o espaço político em toda a sua plenitude (...) (SILVA, G. C., 1967, p. 34).

A transformação da terra em território, conceito chave do pensamento geopolítico, revela a sua subordinação à razão estatal, sua disponibilização à ação racionalizadora de um estado em busca da afirmação de seu poder. O território é por excelência o espaço de projeção do poder político do estado. Aliás, na formulação de Mann (2003), o binômio autoridade – poder centralizado sobre um território é a única característica especialmente distintiva dos modernos estados nacionais em relação a outras formas de poder existentes nas sociedades. Entretanto, não deveríamos tomar essa espacialidade do poder estatal como um dado, pois o estado precisa produzir política e discursivamente o seu território. Neste sentido, a geopolítica revelou-se uma forma de conhecimento útil fornecendo conceitos e argumentos capazes de justificar o investimento estatal sobre o espaço.

A formação do território do estado nacional é vista por Golbery como resultado de uma história muito antiga, verdadeira “geistória”, história propriamente da terra e não apenas da ação humana. A unidade do espaço que configura este território não é assim construção recente, mas uma “tradição fundamental (...) do mais puro conteúdo geopolítico” (SILVA, G. C., 1967, p. 70) para a qual contribuíram vários movimentos políticos, sentimentos identitários e culturais, ou a economia. Precede a fundação do estado e mesmo a colonização portuguesa, pois, retomando o historiador português Jaime Cortesão, estava já prefigurada nas civilizações indígenas por meio das vias fluviais de transporte, das migrações e da língua.

A história do território é naturalizada, apresentada como história da natureza, movimento de longo alcance que se sobrepõe a diferentes culturas e formações sociais. Este legado legitima e justifica a defesa da unidade territorial no século vinte, desta vez submetida ao controle institucional do estado nacional brasileiro, que deve ser garantido por meio da

ocupação plena das terras do interior menos densamente povoadas. A expansão da “civilização” e da autoridade estatal remetem ao problema da “permeabilidade do território”, isto é, aos caminhos e características das regiões geográficas que permitem a “exploração” e o “assenhoreamento” das terras no interior. Tomando de empréstimo as palavras de Capistrano de Abreu e de uma historiografia que valorizou o movimento em direção ao interior, argumenta que já não é mais suficiente a ocupação do “tênuo fio litorâneo”:

nada mais fizemos que ampliar a base de partida para exploração e assenhoreamento do interior brasileiro e escassos 500 km de orla oceânica; a oeste dessa fronteira de civilização, além de alguns raros transbordamentos (...) restam nada mais que ilhas de população – o Mato Grosso de Goiás, Cuiabá, Manaus, as mais importantes – se destacando em meio ao vasto deserto – o enorme espaço vazio de classificação de Supan (menos de 1 h/ km<sup>2</sup>) (SILVA, G. C., 1967, p. 43).

As regiões menos densamente habitadas, mas não por isso desabitadas, são definidas como “espaço vazio” permeável ao movimento de ocupação racionalmente dirigido a partir do estado. A outra imagem que o autor lança mão é a do Brasil como um “arquipélago”, no qual além do ecúmeno populacional haveria “ilhas de população”, a constituir um “Brasil marginal”, “inexplorado”, sendo precária a circulação entre essas “ilhas” e igualmente precária a sua integração.

O espaço é descrito com abundância de metáforas de sua grandiosidade, um “vasto império compacto”, uma “ilha de proporções continentais” (SILVA, G. C., 1967, p. 111), com “múltiplas fachadas sempre enganadoras” ou a floresta amazônica com “infindáveis galerias ao longo de todos os rios e criando a miragem de uma riqueza ubérrima do solo” (idem, p. 113). Este espaço grandioso faria do Brasil uma nação “territorialmente satisfeita” (idem, p. 174), com vasta hinterlândia a ser explorada e povoada, com riquezas desconhecidas.

Coloca-se assim o problema central do povoamento, da colonização e da integração deste território, cujo núcleo estaria no *heartland* central que inclui o Rio de Janeiro, São Paulo, Minas e parte de Goiás e Mato Grosso do Sul. Este *heartland* teve vantagens naturais, de solo, clima, recursos minerais, para desenvolver um núcleo populacional dinâmico, que se revelou mais plenamente no século dezenove. Ainda assim, sua integração mesmo com áreas de colonização antiga, como o nordeste e o sul, foi precária. O diagnóstico projeta tarefas: articular o sul e o nordeste ao núcleo central; “impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora” (SILVA, GOLBERY DO COUTO E, 1967, p. 135) e “inundar de civilização a Hileia amazônica” (idem, p. 48). Diretrizes que se desdobram em projetos de abertura de estradas rodoviárias e ferroviárias, navegação fluvial e de cabotagem, bem como propostas de povoamento.

A ocupação social e econômica do território liga-se desta forma a uma concepção de

desenvolvimento econômico, capaz de superar a condição de “periferia retardatária” (idem, p. 174) e afirmar a nação no plano internacional. O desenvolvimento e a ocupação do território previnem a “cobiça” estrangeira por terras na Amazônia e ao mesmo tempo a “ameaça comunista”, temas correntes da geopolítica e dos militares brasileiros.

O texto de Golbery pode ser visto como um texto exemplar da produção geopolítica brasileira da segunda metade do século vinte. Como afirmou Miyamoto (1995), não havia propriamente novidade na estratégia ou nas diretrizes geopolíticas traçadas pelo autor, que guardam continuidade com os estudos da geração anterior, inclusive no tema decisivo da ocupação dos “espaços vazios”. Mas eles alcançariam a partir daí uma influência maior. O olhar dos militares durante o período da Guerra Fria deslocava-se das tradicionais preocupações com a fronteira sulina no rio da Prata para a região amazônica. Deslocamento que resulta, segundo Adriana Marques (2007, p. 19), de uma “intrincada relação entre interesses e elementos simbólicos”. A geopolítica foi assim uma linguagem que ajudou a dar forma a essa relação entre interesses estatais e elementos simbólicos, construindo a seu modo uma fronteira a ser ocupada, um espaço a ser produzido a partir dos investimentos estatais.

Havia na Escola Superior de Guerra nos anos 1950 e 1960 uma sensibilidade para a questão agrária, com a produção de estudos diversos sobre aspectos da organização da agricultura e sobre reforma agrária, que buscam interpretá-la em conexão com a doutrina de segurança nacional esguiana e guardam alguma afinidade com as propostas do reformismo liberal, especialmente do IBAD<sup>64</sup>. Este não é, entretanto, um ponto forte da formulação da geopolítica, apenas no governo militar haveria uma interação maior entre essas preocupações no âmbito das agências dedicadas aos projetos de colonização. No trabalho de Golbery são apenas incidentais as menções aos temas do “êxodo rural”, da “pequena propriedade” ou mesmo da forma que assumiria a sociedade agrária nas terras de fronteira. Estas preocupações surgem quando os temas da fronteira e da colonização passam a ser diretamente pensados no âmbito mais geral da questão agrária brasileira.

### 3.2.2 A razão reformista

---

<sup>64</sup> Sobre os estudos da questão agrária na ESG ver ANDRADE JÚNIOR (1998).

A fronteira foi representada nos escritos do reformismo agrário como um estoque de terras aptas para a colonização de forma a auxiliar um projeto mais amplo de reforma da estrutura agrária. Mais do que ocupar o “espaço vazio”, importava utilizar o deslocamento da fronteira agrícola para o assentamento de “excedentes populacionais”, especialmente no nordeste brasileiro, e estabelecer aí um regime menos concentrado de propriedade da terra. A fronteira aparecia assim diretamente vinculada à questão agrária, oferecendo a perspectiva de uma solução que possibilitasse racionalizar a ocupação das terras agricultáveis no conjunto do país. Esta racionalização partia do pressuposto de que a proliferação tanto de latifúndios como de minifúndios seria um problema para a ampliação e a modernização da produção agrícola. A reforma agrária nas regiões mais densamente povoadas dificilmente conseguiria absorver toda a população disponível para trabalhos agrícolas em glebas de terras com área suficiente. Em compensação, as regiões da fronteira agrícola possuíam terras aptas à colonização. A este argumento, largamente influente durante todo o regime militar, os autores do reformismo acrescentaram que seria importante que a estrutura de propriedade na fronteira não reproduzisse o modelo latifundiário.

O diagnóstico e as propostas elaboradas por Celso Furtado quando da criação da SUDENE e da Operação Nordeste, ainda no governo de Juscelino Kubistchek, concentram boa parte da representação reformista da fronteira, que reaparece em outros trabalhos deste autor. Nesses escritos, a incorporação das regiões de fronteira agrícola no Maranhão e no sul da Bahia ao estoque de terras disponíveis para a agricultura nordestina era parte fundamental da estratégia para solução da questão agrária, pois “contando com a fronteira aberta maranhense e com a região úmida do sul da Bahia, desaparecia o constrangimento da pressão demográfica sobre solos aráveis” (FURTADO, 1989, p. 48).

O diagnóstico elaborado por Furtado apontava que os problemas da economia nordestina estavam relacionados a uma “oferta inelástica” de alimentos, isto é, à incapacidade da estrutura agrícola de responder ao crescimento da demanda por gêneros alimentícios, com preços relativamente baixos. Isso afetava o desenvolvimento da região como um todo, sendo um limite inclusive para o processo de industrialização. Na região do semi-árido nordestino o problema seria maior, pois haveria escassez de terras e alta concentração demográfica causando problemas de auto-abastecimento. A dependência de uma agricultura de subsistência agravava a vulnerabilidade desta população porque a falta de chuvas atingia mais fortemente a agricultura de alimentos e a população que não percebe renda monetária fica assim sujeita à fome. As famílias passam a comer as sementes que seriam destinadas ao plantio subsequente e quando as sementes acabam, vão para as estradas em busca de comida.

O plano de ação da SUDENE deveria passar pelo princípio básico de adaptar a economia da região a suas condições ambientais, criar uma economia resistente à seca. Furtado considerava que tal adaptação seria incompatível com uma alta concentração demográfica, sendo necessário absorver essa população alhures, isto é, “deslocar a fronteira agrícola”.

O problema é simples. A atual fronteira agrícola do Nordeste foi estabelecida quando a técnica de deslocamento do homem era muito primitiva. O homem penetrou onde o gado podia penetrar. O gado foi detido nos contrafortes da selva. Mas hoje em dia dispomos de outras técnicas e podemos transpor esses contrafortes. Podemos fazer crescer o Nordeste. Podemos incorporar ao Nordeste precisamente aquilo que lhe falta: terras úmidas, terras com invernos regulares. Isso que o homem, com a técnica mais ou menos primitiva do século XIX, não conseguiu fazer, cabe-nos realizar agora, abrindo estradas adequadas, colonizando organizando uma economia adaptada ao meio (FURTADO, 2009, p. 45 – 46).

A fronteira aparecia na razão reformista como um recurso a ser mobilizado em uma estratégia de reforma da estrutura agrária nordestina, compatibilizando sua economia e população com as características naturais do meio ambiente. A fronteira seria o destino “mais racional” para utilização da força de trabalho a ser liberada. Furtado pretendia também evitar que a migração espontânea das vítimas da seca produzisse um inchaço urbano. O objetivo da expansão da fronteira era produzir mais alimentos criando um mercado entre as regiões de fronteira e o semiárido. Era preciso assim, “atacar simultaneamente nas duas frentes: a da reorganização da economia da região semiárida, visando eliminar o setor de subsistência, e a abertura de uma fronteira agrícola na periferia úmida” (FURTADO, 2009, p. 149).

O grupo de trabalho da SUDENE iniciou estudos para mapear as condições de solo no Maranhão, estimativas de investimentos e transportes na região. A estratégia passava por apoiar o movimento espontâneo de migração para essas terras, que seguia os caminhos abertos pelas linhas telegráficas, muito semelhante ao traçado pela instituição para a construção da rodovia Belém – São Luís. A SUDENE recenseou cerca de 50 mil migrantes no Maranhão, que viviam em condições muito precárias, praticando uma agricultura de subsistência com alta mobilidade espacial. A prática era a queimada de vastas áreas da floresta para implantação das lavouras, o que acarretava em rápido empobrecimento do solo, e assim, no abandono da terra e no deslocamento constante. Havia muitas enfermidades entre essa população, os técnicos da SUDENE tentaram constituir uma rede de apoio aos migrantes com assistência médica, de transporte e técnica. O trabalho com a migração espontânea seria um “laboratório” para a colonização.

Em uma primeira fase nos limitaríamos a pôr ordem no caos que havíamos encontrado, ao mesmo tempo que se ia adquirindo experiência, treinando pessoal e preparando o projeto de implantação dos primeiros núcleos de colonização, conforme as diretrizes que estavam sendo traçadas. Estávamos convencidos de que, se desenvolvêssemos técnicas de colonização da Amazônia (...) teríamos dado um

passo decisivo para modificar favoravelmente a relação homem/ solos aráveis no Nordeste. E teríamos aberto a porta à ocupação racional da vasta reserva amazônica (FURTADO, 1989, p. 112).

As diretrizes traçadas por Furtado incluíam a preservação das características ecológicas da região, conservando grande parte da floresta original, dar preferência a culturas permanentes e implantar técnicas de rodízio em culturas de ciclo anual, minimizando o uso de fertilizantes químicos. As propriedades deveriam ser de tipo familiar, em unidades “relativamente grandes”, da ordem de 50 hectares, organizadas em núcleos que facilitassem a prestação de serviços.

A produção de alimentos no Maranhão deveria integrar-se a uma estratégia mais geral de resolução dos problemas do Nordeste, contribuindo para enfrentar a escassez de oferta de alimentos e assim superar um dos entraves à industrialização. O sucesso da colonização dependia do acesso desses produtores ao mercado de forma a evitar a involução para o sistema de subsistência, como argumenta Furtado

A colonização assume portanto o caráter de incorporação de mão de obra e de terras em um sistema econômico mais amplo, incorporação essa que pressupõe vinculação a mercados consumidores. Destarte, somente será viável abrir a frente de colonização se se empreende, ao mesmo tempo, a reorganização da economia da região semiárida (FURTADO, 2009, p. 151).

Em Furtado o problema central é o Nordeste, a fronteira é propriamente fronteira agrícola, um recurso em forma de terras férteis disponíveis para um programa planejado de reestruturação agrícola da região. É neste sentido um programa de modernização, que atende a critérios de viabilidade econômica e de desenvolvimento. A agência estatal planeja, cria infraestrutura, favorece a adoção de técnicas. Mas o tempo da ocupação da fronteira é dado pelas condições da reforma da estrutura agrária nordestina, sendo decisivo o apoio da ação governamental ao movimento espontâneo de migração, o que faz desses agricultores os beneficiários principais das políticas da SUDENE. O tempo é também condicionado pela disponibilidade da técnica de cultivo e de colonização tropical, não inteiramente disponível e sujeita à experimentação.

Outro autor a pensar a fronteira como uma válvula de escape para a população nordestina foi Ignacio Rangel. Para ele o movimento migratório era uma boa alternativa para os problemas característicos do semiárido nordestino, e traria efeitos econômicos positivos já que não afetaria a produção existente, elevaria a renda per capita e estimularia investimentos para compensar redução de oferta de mão de obra. A fronteira seria “um corretivo dos efeitos do desenvolvimento do capitalismo no campo” (RANGEL, 2005, p. 31), apontando para a viabilidade da pequena propriedade familiar, o que vinha sendo percebido pela migração espontânea.



Segundo Rangel, o desenvolvimento do capitalismo no campo gera uma “fome de terras”, cuja origem histórica estaria na expansão do latifúndio pecuarista capitalista, que necessita de pouca força de trabalho e desta maneira consegue ampliar a taxa de lucro por unidade de terra. O latifúndio beneficia-se da construção de rodovias, incorporando novas áreas, e, uma vez iniciado, o “surto rodoviário” segue por *moto proprio*, mesmo depois de saciada a fome de terras dos pecuaristas. Isto porque, após o movimento de expansão horizontal, o latifúndio pecuarista tenderia a expandir-se verticalmente, ampliando a produtividade da terra e por consequência diminuindo a necessidade de terra nova. Assim, nas áreas novas, na “frente pioneira”, abre-se um espaço para uma nova forma de ocupação, a posse, desenvolvida espontaneamente por pequenos agricultores, sem confrontar frontalmente o latifúndio. A fronteira era enfim o lugar para uma reforma americana da estrutura agrária:

Pode-se dizer que aí se está fazendo de fato, se bem que ainda excepcionalmente, a reforma agrária, tratando-se apenas de pesquisar o direito que lhe corresponde e de organizar o movimento. Nessas áreas, a exemplo do que ocorreu alhures, inclusive no Oeste norte-americano, o latifúndio tende a converter-se em força política minoritária (RANGEL, 2005, p. 103).

Rangel buscava uma solução de compromisso que favorecesse a transição da agricultura como um todo para formas mais propriamente capitalistas, auxiliando por sua vez a industrialização do país. Essa solução de compromisso permitia a transição das grandes explorações para fazendas capitalistas e criava a pequena propriedade nas terras novas. Previa ainda, formas de fixação da força de trabalho à terra nas zonas de grande propriedade com a concessão de minifúndios fora das fazendas e de preferência com pleno domínio de propriedade ao trabalhador, possibilitando complementar a renda oriunda do salário e compensando os efeitos da sazonalidade do mercado de trabalho na agricultura. A expectativa era favorecer a transição ao capitalismo atendendo tanto à estabilização da oferta de trabalho quanto às necessidades de ruptura dos laços de dependência pessoal entre o assalariado e o latifúndio.

A transição capitalista que estava em curso tendia a facilitar a mercantilização da terra. O preço da terra passaria a ser então a variável decisiva na política fundiária. Rangel imaginava em 1962 que a abertura de novas terras agricultáveis na fronteira ajudaria a diminuir o preço da terra. Esse movimento, entretanto, vinha sendo estorvado pelas tentativas de fazer da terra um ativo financeiro, um meio de proteção contra a inflação, o que possibilitava a retenção da terra tanto por agricultores como por não agricultores e gerava a valorização da terra. Neste aspecto, a questão agrária era também “questão financeira” que dependia da reorganização dos mercados financeiros (títulos, valores mobiliários) de forma a

reorientar os recursos que vinham sendo destinados ao mercado fundiário, e no futuro contrabalançar a valorização do preço da terra. Era o surgimento de uma forte tendência especulativa na apropriação da terra na fronteira, que se tornava uma ameaça ao intuito reformista. Em seus escritos dos anos 1970, Rangel seria um dos primeiros a perceber que o movimento de expansão da propriedade familiar na fronteira foi obstaculizado pela utilização da terra como reserva de valor, estratégia largamente impulsionada pela política do regime militar de concessão a grandes empresas de crédito agrícola subsidiado. Formava-se uma “quarta renda da terra”, como a chamou Rangel, oriunda da especulação, e que obstruía o avanço de uma agenda reformista.

A oposição entre a especulação fundiária e a migração espontânea para as terras de fronteira despertou a sensibilidade de Caio Prado Júnior para o problema dos posseiros. Neste aspecto, o argumento é semelhante ao de Rangel e Furtado, a política reformista deveria evitar que se repetisse na fronteira a concentração de propriedade agrária. A crítica é direcionada à política de concessão “graciosa” das terras devolutas, então em poder dos estados, ao primeiro requerente ou aos “participantes e amigos da situação política dominante” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 120), sem qualquer critério. A ação dos “grileiros” forjadores de títulos de propriedade era facilitada, só encontrando obstáculos quando havia pretendentes em conflito, levando a conflitos sociais violentos. Esta seria a origem da “tragédia dos posseiros”, vítimas da especulação e da ausência de uma política racional de ocupação do território. A legislação reconhecia os direitos dos posseiros, tanto em terras devolutas como o usucapião em terras particulares, segundo certos critérios, dentre os quais a moradia e o cultivo da terra. Esta deveria ser a base para uma política de ocupação do território. Na fronteira a garantia da propriedade é frágil, pouco tangível, portanto dever-se-ia definir uma política de terras que combinasse a propriedade com a “utilização do que sobra de inexplorado no imenso patrimônio fundiário brasileiro” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 124).

Os documentos do reformismo liberal também deram atenção ao tema da fronteira. De acordo com a concepção geral dos autores - de uma reforma que favorecesse a emergência de uma nova classe de proprietários rurais e não necessariamente desarticulasse a grande propriedade produtiva - as terras de fronteira seriam espaços para a colonização familiar. O documento do IBAD argumenta assim que a finalidade da política de colonização não deveria ser apenas ocupar o território, mas “radicar famílias na terra”,

O fim específico da colonização, hoje mais do que nunca, não é apenas desbravar desertos mediante a simples ocupação. É povoar no sentido de radicar famílias na terra. Para que as famílias prosperem e dêem origem a comunidades estáveis, é preciso que assentem em sólidas bases econômicas (...) o urgente é o “homestead”, o lote suficiente ao sustento de uma família, claramente demarcado e expresso em

títulos de propriedade indiscutíveis (IBAD, 1961, p. 202).

A experiência histórica brasileira apontava casos de sucesso e de fracasso na colonização. O sucesso podia ser visto nas regiões do sul do país, onde se estabeleceu a propriedade familiar. Para tanto, teve que vencer as resistências do latifúndio, sempre refratário à pequena propriedade e desejoso de absorver a mão de obra imigrante. Desta forma, a estrutura agrária era vista como um obstáculo à colonização pela propriedade familiar e em contrapartida, colonização e reforma agrária deveriam ser combinadas, recusando a versão de que as campanhas de colonização pudessem evitar a reforma.

A outra questão relevante dizia respeito aos novos problemas técnicos da colonização, a implantação de núcleos de agricultura comercial, que exigiria grandes investimentos. O sucesso dos novos núcleos dependeria não só da disponibilidade de terras férteis, mas também de proximidade com mercados consumidores, acesso à propriedade da terra e assistência técnica e educacional. A experiência da colonização holandesa em Holambra – SP, colônia organizada em 1948 e que se tornaria município autônomo em 1991, situado próximo à cidade de Campinas, servia como modelo da nova “técnica” de colonização. Isto porque os agricultores holandeses conseguiram em curto espaço de tempo atingir padrões elevados de vida e cultura agrícola. Holambra também contava com uma narrativa que passava pelo fracasso de uma experiência inicial de propriedade coletiva da terra, que perdurou durante os primeiros dois anos, e sua substituição por um sistema de propriedade privada, de acordo com o capital empenhado por cada família na empresa cooperativa. A cooperativa captou recursos com os governos da Holanda e do Brasil e ofereceu crédito aos agricultores para melhorias nas habitações e para investimento em construções, compra de animais, máquinas e utensílios agrícolas. A cooperativa estabeleceu também sistemas para industrialização e comercialização dos produtos.

O reformismo liberal ganhava uma narrativa modelo, centrada em agricultores familiares autônomos, radicados na propriedade individual da terra e associados em cooperativas. Com bom nível técnico e capacidade de manejo dos instrumentos financeiros. Reuniam-se as condições desejáveis para empreendimentos de colonização, mesmo que realizados por trabalhadores nacionais, o grau elevado da técnica agrícola, a propensão dos agricultores ao uso desta técnica, a vontade de empreender e adaptar-se a condições diferentes, as condições favoráveis do solo, a ajuda financeira e a boa ordenação social. Assim, “a reprodução eventual desse tipo de experiência em grande escala (...) exigirá condições similares ao nível dos autóctones” (IBAD, 1961), e sendo elas inexistentes, devem ser provocadas pelo estado.

Também no documento do IPES, que teve tanta influência na elaboração do Estatuto da Terra em 1964, a disponibilidade de terras agricultáveis ainda não cultivadas é destacada como um recurso para a colonização. Tratar-se-ia de verdadeiro “latifúndio do estado”, responsável pelo baixo aproveitamento de terras no país. Segundo o cálculo de Paulo de Assis Ribeiro, principal elaborador do documento, 72% do território referir-se-ia a áreas que necessitam de ocupação econômica, disponíveis para a política de colonização. Esta não é área que reclame “uma reforma agrária no sentido tradicional, europeu da palavra, mas de um planejamento de ocupação” (IPES, 1964, p. 60). A caracterização desta região é feita pela baixa densidade demográfica, com índices de menos 7,5 habitantes por km<sup>2</sup>. Dada a sua extensão, consideram que “seria inteiramente impraticável atribuir ao Poder Público a execução da enorme tarefa de ocupação dessas áreas (...) cabe à iniciativa privada, através da colonização e de outras modalidades de ocupação, essa tarefa” (IPES, 1964, p. 60).

Ribeiro diferencia com mais clareza a política de colonização da política de reforma agrária, sendo que esta última se refere à reestruturação das regiões dominadas pelo binômio latifúndio – minifúndio, e que deve receber atenção prioritária do governo federal. Vale notar que essa diferenciação orientaria a institucionalização do Estatuto da Terra até princípios dos anos 1970, quando a política foi alterada para a criação do INCRA. No documento do IPES, a nomenclatura dada aos projetos de reforma agrária como projetos de “colonização” pode causar alguma confusão. Para o IPES, todo projeto de reforma é “colonização”, não importa se na fronteira ou nas regiões mais densamente povoadas. A prioridade, entretanto, é clara:

Esses projetos de colonização, como já vimos, não devem espalhar-se pelo interior, muito menos visar à ocupação dos chamados espaços vazios, tarefa que não pode ser confundida com a da reforma agrária imediata, e que deve ser objeto de um plano especial. (IPES, 1964, p. 100).

Isto se dá também porque o custo de qualquer projeto de colonização é considerado bastante elevado, especialmente se forem tomados como modelo os projetos mais avançados, com alto padrão de vida para os agricultores e técnica desenvolvida, tal como na colônia de Holambra no interior de São Paulo, modelo que embalou os sonhos do reformismo liberal.

De modo geral, pode-se dizer que o reformismo viu a fronteira, tanto enquanto expansão econômica quanto demográfica, como um recurso para a reforma da estrutura agrária, capaz de receber contingentes populacionais em regime de propriedade familiar. A fronteira poderia ser mobilizada como uma espécie de válvula de escape, mas sem por isso evitar a reforma do latifúndio nas regiões de conflito. É um recurso para a racionalização da estrutura agrária e demográfica, operada a partir da agência estatal. O tempo está em geral condicionado pela escassez de recursos e pela disponibilidade da técnica para a colonização,

problemas que afligiam todos os reformistas. Nisto diferenciam-se da razão geopolítica, cujo fundamento é uma razão de estado, isto é, a expansão e defesa da soberania estatal sobre a terra transformada em território. Como vimos, para a geopolítica, as considerações agrárias estão ausentes ou, quando muito, secundarizadas. O tempo é também tempo de estado, sujeito às pressões de um jogo político que envolve outros estados nacionais e empresas e especuladores estrangeiros.

Mesmo compartilhando a relação entre fronteira e questão agrária, a versão liberal do reformismo era mais preocupada com os efeitos da colonização para o fortalecimento de uma concepção capitalista de propriedade da terra e com a formação de uma classe de famílias proprietárias que, em última instância, suportaria o desenvolvimento do capitalismo brasileiro no campo, rechaçando as ameaças comunistas. Esta formulação é ausente dos escritos dos autores da esquerda política, mais atentos ao apoio ao movimento espontâneo de migração composto por lavradores pobres, que se tornariam posseiros na Amazônia.

### 3.2.3 A linguagem da modernização:

O argumento do reformismo foi rechaçado pelos autores que concentraram suas apostas na modernização da agricultura brasileira em forte ligação com o projeto de industrialização. A expansão da fronteira agrícola remete a um tipo de crescimento extensivo da agricultura que, se não pode ser de todo descartado, não é por si mesmo desejável. A ênfase não deveria estar nas regiões de fronteira de expansão, mas no crescimento intensivo da produção agrícola com a modernização de suas estruturas produtivas mais vinculadas aos principais mercados consumidores e às saídas de exportação. É ao desenvolvimento deste mercado que o deslocamento da fronteira estaria subordinado. Neste argumento, o problema do excedente populacional nas regiões de conflito agrário é reconhecido, mas a solução não está em uma larga política de colonização e aproveitamento das terras de fronteira.

É neste sentido que argumenta Antônio Barros de Castro, reconhecendo que o excedente de força de trabalho liberado pela modernização da agricultura é um problema, pois o mercado de trabalho urbano não consegue absorvê-lo. A fronteira, em contrapartida, apenas distende as tensões da modernização, pois oferece uma alternativa precária de autoemprego para as populações marginalizadas por este processo. O crescimento extensivo da agricultura tinha fortes limites, sua função produtiva é considerada mínima, porque não

seriam necessárias terras novas para o suprimento da demanda de alimentos, que poderia ser feito pelo aumento da produtividade do setor modernizado. Daí que não houvesse racionalidade econômica no deslocamento da fronteira, e só uma motivação política poderia sustentar uma “marcha para o oeste”.

Castro não define com segurança uma solução para o problema do excedente de força de trabalho, mas aponta três possibilidades: a capitalização, ainda que gradual, das fazendas em terras novas, combinada com ganhos de escala; ou políticas de retenção de mão de obra no meio rural, seja a “minifundização”, que não considera desejável, ou o parcelamento de “áreas de menor interesse empresarial”, um tipo de reforma agrária que não teria funções produtivas, mas apenas de retenção de mão de obra. A solução seria tanto melhor, quanto menor fossem os “bolsões de subsistência” (CASTRO, A. B., 1969, p. 177).

Para o autor, a modernização da agricultura tende a acabar com qualquer dualismo existente entre produção tradicional e capitalizada, pois a expansão do setor moderno invadiria até mesmo a produção de produtos típicos do setor tradicional. Desta forma, o problema relevante era a formação de capital na agricultura, já que o setor moderno não incorpora os fatores de produção tradicionais (terra e trabalho) e depende de incrementos de eficiência para crescer. Apartado da estratégia principal de modernização, o movimento para o *hinterland*, para Castro, não faria sentido. Resta apenas o problema da superpopulação rural, que o autor não sabe bem como resolver, caminhando no sentido de medidas de retenção de população no meio rural, com “reversão de terras antieconômicas”, uma “etapa superior de assistencialismo que facilitaria o avanço no sentido da modernização agrícola” (CASTRO, A. B., 1969, p. 187).

Ruy Miller Paiva trabalha em perspectiva semelhante, o problema é o mesmo, a modernização da agricultura, sendo que para ele, o ritmo da substituição de fatores de produção tradicionais por capital depende essencialmente da expansão da demanda de produtos agrícolas por parte do setor não agrícola da economia. A existência de uma dualidade no setor agrícola é considerada normal em períodos de transição. Não haveria problema também no caráter seletivo da modernização, que é desigual entre os diversos setores da agricultura, pois a seletividade é própria deste processo de desenvolvimento e auxilia a reter mão de obra no campo. No entanto, é do setor moderno da agricultura que se pode esperar grandes incrementos de produtividade e a satisfação da crescente demanda de alimentos pelo setor urbano e por mercados externos.

A expansão da fronteira agrícola, que dera a tônica do desenvolvimento da agricultura brasileira no século vinte, tenderia a ser para Paiva um fator secundário no contexto de

modernização. A incorporação de terras novas, o “crescimento extensivo”, perde importância na medida em que o setor moderno se capitaliza e ganha produtividade. Paiva argumentava que as terras para expansão da agricultura comercial no sul e no sudeste já haviam se esgotado, e que se avançou bastante em direção ao Mato Grosso e Goiás. Esse crescimento, ainda que extensivo, ajudou nos anos 1950 a concentrar os investimentos de capital na industrialização do país. Além disso, os agricultores das regiões de fronteira davam mostras de rápida capacidade de adaptação ao mercado, o exemplo mais contundente seria a reversão de plantações diversas para a soja, que em poucos anos, fez do Brasil um dos maiores produtores mundiais (NICHOLLS; PAIVA, 1979, p. 175 – 6).

Após este ciclo de crescimento extensivo, restaram disponíveis apenas as terras dos estados amazônicos, que poderiam ser mobilizadas em uma estratégia que levasse em consideração a possibilidade de ocupar terras férteis e de produzir para exportação. Esta seria uma forma de obter uma renda razoável mesmo sem comprometer grandes investimentos de capital, na direção da formação de “polos agroindustriais de crescimento”, localizados perto de portos fluviais e com assistência técnica oferecida pelo governo (PAIVA, 1976).

Paiva vê com bons olhos a utilização das terras de fronteira para a expansão da pecuária de corte, setor cuja situação no princípio da década de 1970 era considerada crítica devido aos poucos ganhos de produtividade e a um aumento da demanda urbana. Haveria ainda um mercado de exportação promissor a justificar os investimentos da política pública no setor. Dadas as condições, era preciso conjugar esforços tanto para o crescimento extensivo quanto o intensivo, ampliando a “fronteira pecuária” e melhorando a produtividade das áreas já estabelecidas. Os programas governamentais voltaram-se para investimentos na ampliação da rede rodoviária e na instalação de frigoríficos no centro – oeste. Foram aprovados diversos projetos agropecuários na Amazônia financiados com deduções de até 50% do imposto de renda de pessoas jurídicas, que contabilizavam 278 empreendimentos e 1,1 milhão de cabeças de gado em 1973. As áreas antigas receberam concessões de crédito rural especialmente voltados para a pecuária (PAIVA; SCHATAN; FREITAS, 1973, p. 194 – 195).

### **3.3 Os homens de estado e as linguagens do colonialismo interno**

Durante o regime militar, a ação estatal nas regiões de fronteira de expansão

agropecuária foi intensificada em níveis mais elevados do que nos períodos precedentes. Foi criado um conjunto alargado de instituições, planos e programas que fizeram deste espaço um objeto de intervenção do estado. Há por certo uma linha de continuidade com o ideário de colonização herdado do regime varguista, porém, neste período, novas concepções e novos objetivos foram introduzidos. A fronteira foi simbolicamente reconstituída no regime militar, por meio de uma combinação heterogênea de linguagens e iniciativas, que alterariam as representações e a própria constituição física deste espaço. Antigas representações da fronteira como espaço vazio e como fonte de recursos naturais inesgotáveis permaneceram, mas passaram a ser trabalhadas ao lado de uma razão estatal fortemente preocupada com a modernização do capitalismo agrário brasileiro, isto é, com a interpretação da questão agrária que foi se tornando hegemônica no regime. Se a razão geopolítica vinha levando o estado para o “Oeste” desde meados do século vinte, na segunda metade da década de 1960 começa a se desenhar um projeto específico de economia e de sociedade a ser politicamente empreendido na fronteira. O exame dos discursos e documentos produzidos pelos funcionários do estado nacional brasileiro na época ajuda a revelar as razões e as concepções que guiaram as iniciativas estatais na fronteira<sup>65</sup>.

### 3.3.1 A fronteira amazônica como “espaço vazio” e o colonialismo interno

O diagnóstico dos agentes estatais sobre as condições de colonização da fronteira já aponta para essa combinação heterogênea de linguagens e propósitos. É possível que o elemento mais consensual na representação da fronteira seja sua velha caracterização como “espaço vazio”, expressão ubíqua nos textos examinados, e que remete a concepções sobre a função civilizatória do estado em relação ao “sertão”, desde o século dezenove, mas sobretudo, às construções da geopolítica brasileira. É assim que o coronel Milton Câmara Senna, então superintendente da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), define a região, “simplesmente um imenso vazio, porém com imensurável potencialidade de recursos naturais” (SENNÁ, 1973, p. 10). A imagem do “vazio” era

---

<sup>65</sup> Procuramos aqui seguir um conjunto selecionado de publicações produzidas pelas principais agências estatais a operar na região da fronteira amazônica durante o regime militar, disponíveis na BINAGRI, Biblioteca do Ministério da Agricultura.



relacionada à demografia e ao “isolamento” econômico, isto é, a baixa densidade populacional e o pequeno fluxo comercial com as demais regiões do país. Era assim, “um imenso vazio inexplorado que precisava sair do isolamento, transformar-se em um mercado consumidor do Brasil” (Senna, 1973). Reinhold Stephanes, economista, então diretor do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e funcionário do Ministério do Planejamento, ao apresentar o Plano de Integração Nacional (PIN), opera no mesmo sentido, argumentando que a “Amazônia legal” compreendia área de 4,9 milhões de km<sup>2</sup> ou 59% do território nacional, porém sua “participação no contingente populacional do Brasil é de 8%, o que se reflete no seu aspecto de subpovoamento” (STEPHANES, 1972, p. 10).

Também em continuidade com o imaginário da fronteira oriundo da era Vargas e da SUDENE, os funcionários estatais no regime militar pensaram que este “espaço vazio” e “isolado” poderia se apresentar como um recurso para a solução dos problemas de “excedente” populacional no Nordeste. O programa de “Metas e bases para a ação do governo”, elaborado para o mandato presidencial do general Emílio G. Médici falava em um deslocamento da fronteira agrícola para as margens do rio Amazonas, integrando o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, de forma a criar condições para incorporar amplas faixas da população à economia de mercado. O plano apresentava como prioritárias a abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá – Santarém, os projetos de colonização associados a elas, a irrigação de terras semiáridas no Nordeste e a colonização de vales úmidos nordestinos (TAVARES; CONSIDERA; CASTRO E SILVA, 1972). A colonização representaria a possibilidade de uma solução global para problemas regionais distintos.

Os agentes estatais constatavam a existência de um crescente movimento migratório, qualificado como “espontâneo” e consideravam-no responsável por uma ocupação “irracional” do espaço. Esses fluxos migratórios eram crescentes desde o final da década de 1950 e tendiam a crescer ainda mais com a abertura de novas vias de transporte, favorecidas pelo próprio regime militar. Na primeira metade da década de 1970, os agentes estatais pensavam que a migração espontânea poderia ser combinada com os projetos de colonização, Stephanes argumenta que a colonização dirigida não deve contrariar as tendências espontâneas, fazendo destes migrantes o público dos projetos de colonização ao longo das rodovias abertas pelo governo. Os migrantes viriam de regiões de “tensão social”, “potencialmente liberadoras de mão de obra”, transitando ao longo da rodovia Transamazônica, da Belém – Brasília e da Cuiabá – Porto Velho. O PIN deveria integrar a construção das rodovias com projetos de colonização, mas também de mineração e de agropecuária. De toda forma, a ação estatal deveria racionalizar a ocupação segundo critérios

“geográficos” e “econômicos” e, para tanto, o estado planejava envolver-se em um conjunto complexo de atividades, a saber, a abertura de estradas, construção de hidrovias e terminais portuários, campos de pouso, afora as diretamente ligadas à produção agropecuária, tais como a construção de silos de armazenamento, assentamentos e escolas. Era todo um conjunto de iniciativas que visavam “disciplinar a ocupação espontânea” (STEPHANES, 1972, p. 23).

Hélio de Palma Arruda, engenheiro agrícola que ocupou a diretoria do Departamento de Projetos e Operações do INCRA, responsável pela implantação dos projetos de colonização, retoma os mesmos temas em informe apresentado à Escola Superior de Guerra. Ao expor as características do Projeto Integrado de Colonização “Vilhena”, no então Território Federal de Rondônia, próximo à rodovia Cuiabá – Santarém, argumenta que a “área será considerada como de vazio demográfico e os trabalhos serão iniciados da estaca zero”, com o objetivo de “evitar a ocupação irracional e predatória da terra, absorvendo o fluxo migratório espontâneo” (ARRUDA, H. P., 1973, p. 59). Neste projeto estimava-se o assentamento de 2.500 famílias. Também em Cáceres, região de ocupação um pouco mais antiga, Arruda informava o planejamento de um projeto de colonização para “atender o fluxo migratório espontâneo” em direção à região, “disciplinando, de maneira racional e técnica, a ocupação e distribuição de terras em uma área que tem sido palco de crescente tensão social, decorrente da maneira desordenada de ocupação até agora havida” (ARRUDA, H. P., 1973, p. 61).

Os Projetos Integrados de Colonização deveriam racionalizar a ocupação do espaço segundo critérios definidos administrativamente, de acordo com as concepções das agências estatais. Para tanto, foram elaboradas diretrizes de divisão da terra em glebas e lotes, distribuídas segundo modelos de “urbanismo rural”. A proposta elaborada por José Geraldo da Cunha Camargo, arquiteto e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, previa um “sistema misto” de habitação dos colonos e de projetos agropecuários, podendo o colono residir ou não nos lotes rurais. As comunidades seriam divididas em três tipos, as agrovilas, as agrópolis e as rurópolis. Entre elas há uma ordem de grandeza, sendo a agrovila o menor centro de integração, com 50 famílias e oferta de serviços básicos, tais como educação primária, pequenos postos de saúde e de comércio. Cada agrópolis comportaria cerca de 20 agrovilas, e contaria com rede mais diversificada de serviços, posto de assistência social, cooperativa, centro de assistência técnica. Já as rurópolis seriam centros de integração micro-regional com funções semelhantes às exercidas pelas cidades de Marabá e Altamira. As rurópolis deveriam ser dispostas a cerca de 140 km de distância uma das outras, já a distância das agrópolis seria de 40 km e as agrovilas deveriam ficar entre 5 e 10 km distantes das

agrópolis. Esta concepção norteou algumas das iniciativas de colonização ao longo especialmente da Transamazônica (STEPHANES, 1972, p. 29).

Ao caracterizar a região amazônica como um “espaço vazio”, os dirigentes estatais buscavam configurar um espaço aberto para projetos colonizadores, livre de constrangimentos impostos por uma estrutura agrária mais antiga, sedimentada, protegida pela legislação nacional de propriedade da terra e sujeita ao conflito de interesses sociais reconhecidos. A noção de espaço vazio faz tábula rasa da história social e dos habitantes da região, ao mesmo tempo, subestima o potencial conflitivo que guarda a ação colonizadora. Revela o caráter abstrato da razão estatal que se imagina capaz de ordenar o espaço físico segundo critérios definidos administrativamente. O problema, como argumenta Bhattacharya (2012, p. 2) em seu estudo sobre regiões de fronteira na Índia, é que “espaços não são tão maleáveis quanto a mentalidade modernista imagina”. Neste sentido há uma aproximação entre geografias diversas quando se trata da colonização de fronteiras no século vinte, ali também se imaginava que o espaço seria moldável de acordo com a ciência, o capital e a imaginação administrativa, e por isso a busca por terras de fronteira, “vazias” de pessoas e descarregadas de passado, abertas para a fundação de uma nova sociedade. Fantasia que em geral se desfaz, pois ainda que o espaço seja de fato modificado, não o é como desenham os planejadores.

O problema da “técnica da colonização”, caro ao reformismo liberal, foi enfrentado pelas agências governamentais a partir da criação de um padrão administrativo que combinava a distribuição do espaço, a gestão, inicialmente pelo INCRA, da sociabilidade e da produção agrícola. A finalidade era a autonomização dos núcleos e a garantia de retornos econômicos, para os colonos e para o estado. Arruda atribui às técnicas de elaboração e ao conteúdo dos projetos de colonização e reforma agrária a responsabilidade pelo fracasso de iniciativas anteriores. Elas teriam sido morosas e caras, não teriam levado em conta a participação dos beneficiários, e desvinculavam os encarregados de planejamento dos de sua aplicação. As diretrizes elaboradas pelo INCRA para lidar com os novos problemas da colonização dirigida em larga escala na Amazônia, que ficariam conhecidas como a “Metodologia de Colonização”, deveriam, desta forma, estar organizadas “segundo prioridades estabelecidas sob os pontos de vista da otimização do retorno dos investimentos” (ARRUDA, H. P., 1973, p. 13). De acordo com o manual do INCRA,

O Poder Público toma a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-os nos diferentes Projetos Integrados de Colonização, cuja implantação, desenvolvimento de atividades e emancipação, obedecem a uma metodologia própria, permitindo a racionalização e implantação dos programas de assentamento de parceleiros, voltada essencialmente à parte executiva

do Projeto, que agrupa as diversas atividades em 3 grandes Unidades de Trabalho, a saber: A- organização fundiária, B- organização agrária, C- promoção agrária (ARRUDA, H. P., 1976, p. 46).

Cada uma dessas áreas comportava um conjunto de ações e programas, constituindo um “roteiro” de planejamento agrícola e social. A organização fundiária lidava com a distribuição de terras e a organização territorial, isto é, a definição jurídica e a delimitação das terras. Os programas de organização agrária visavam mobilizar e organizar os recursos administrativos e sociais, já a promoção agrária comportava programas de “organização, intensificação e distribuição da produção” (ARRUDA, H. P., 1976). O INCRA não só planeja, mas também executa, supervisiona e controla esta “programação operacional”, sendo a instituição determinante na administração dos projetos oficiais de colonização. Suas atribuições vão desde a definição dos critérios para seleção de “parceiros”, as famílias integrantes dos projetos, até funções de infraestrutura e de organização e comercialização da produção agrícola, estas últimas ao menos até que as cooperativas incubadas pelos órgãos oficiais pudessem funcionar com autonomia (ARRUDA, H. P., 1973).

É projeto de forte engenharia social, pelo qual a razão estatal atribui a si mesma um complexo de tarefas destinadas a criar no “espaço vazio” um modelo abstratamente definido de sociedade, de forma a evitar a ocupação “irracional”. O movimento espontâneo é submetido a um processo dirigido, uma espécie de utopia administrativa, que imagina ser capaz de modelar uma sociedade e uma economia de acordo com os valores e as necessidades do estado e de seus agentes. Disciplinar o movimento espontâneo não significava assim apenas a expansão do controle do estado sobre a terra, recodificada pela geopolítica como território, mas também controlar o fluxo de pessoas e sua atividade, submetendo-as à racionalização e ao planejamento estatal, que fazem do espaço amazônico objeto de forte colonialismo interno<sup>66</sup>.

A tensão entre o movimento “espontâneo” e os programas governamentais cresceu ao longo da década de 1970, especialmente quando os agentes oficiais começam a incrementar os critérios de seleção de colonos e a dar preferência a agricultores oriundos dos estados do sul do país, recrutados por cooperativas ou por empresas colonizadoras privadas.

---

<sup>66</sup> João Maia (2012), em seu estudo sobre a Fundação Brasil Central, já havia notado que a razão estatal transformava o espaço da fronteira em espaço de colonialismo interno, o que por sua vez ajuda a estabelecer uma ponte entre a experiência brasileira e as experiências pós-coloniais africanas e asiáticas, com a diferença de que nessas a colonização é exercida por uma nação estrangeira.

### 3.3.2 O investimento estatal em torno da propriedade da terra

Na visão dos agentes estatais, a colonização da fronteira amazônica remetia a um processo de reforma e modernização da agricultura, sendo esta última entendida como expansão e generalização das formas especificamente capitalistas de propriedade da terra e da constituição prática da agricultura comercial. A representação da fronteira como “espaço vazio” poderia ser compreendida também como “terra vazia”, isto é, a terra que não tem proprietário ou cuja propriedade não está garantida pela ordem jurídica prevalecente. Cristiano Machado Neto, engenheiro agrônomo e diretor do INCRA, argumenta que o conceito de “terras devolutas” na tradição portuguesa remete tanto às terras concedidas em regime de sesmarias que, por não terem sido cultivadas, foram devolvidas à coroa, quanto a terras “vagas”, “vazias”, “ermas”, “não ocupadas”, que por este fato eram consideradas terras públicas. A colonização da Amazônia passava, na razão estatal, pela conversão das terras devolutas em propriedade privada, colonizar significava instituir na fronteira um regime jurídico de propriedade de terras em conformidade com a legislação válida em todo o país. A transformação da propriedade jurídica era um requisito para que a terra deixasse de ser “vazia” e pudesse ser “ocupada” como espaço de um investimento econômico, como terra produtiva.

A indefinição com relação à propriedade da terra era vista, como em Stephanes, como um empecilho à expansão da iniciativa privada na região, pois “não se sabe o que é de quem” (STEPHANES, 1972, p. 27). Esta situação indefinida dificultava tanto a colonização oficial quanto os empreendimentos privados, pois a propriedade e os investimentos por ventura realizados estariam desprotegidos legalmente, a colonização reclamava assim um investimento estatal na definição jurídica da propriedade<sup>67</sup>.

Cristiano Machado Neto argumenta que a Amazônia foi considerada a região prioritária para os programas de discriminação de terras devolutas e “regularização fundiária” por ser área de menor desenvolvimento da produção agrícola, com imóveis sem limites bem definidos, então “o governo elegeu fatalmente essas áreas da Amazônia, que eram áreas de

---

<sup>67</sup> Octavio Ianni (1979, p. 90) reporta a declaração de um líder empresarial, João Carlos de Souza Meirelles, presidente da Associação dos Empresários da Amazônia, que defendia que a “posse jurídica da terra deve anteceder a posse física”, como “condição para uma ocupação racional de espaços vazios”.

conquista de novas fronteiras agrícolas, áreas para atuação” (MACHADO NETO, 1976, p. 6). Neste sentido, o governo federal produziu toda uma legislação que visava transferir para si o controle jurídico de grandes extensões de terra na fronteira. Desta forma, passou a dispor, além das terras dos territórios federais de Rondônia, Roraima e Amapá, das faixas de terra situadas a 150 km dos limites fronteiriços internacionais e das situadas a 100 km de cada lado dos eixos das rodovias em construção na região. Estas terras, desde que não tivessem sido legitimamente tituladas anteriormente, foram consideradas terras devolutas de propriedade da União.

O exame da história do instituto das terras devolutas no Brasil revela a dificuldade do estabelecimento do domínio do direito público sobre a terra. Os proprietários de terra foram historicamente resistentes à regulação pública do domínio privado sobre a terra, preferindo garanti-lo por sua própria força que submeter-se ao ordenamento jurídico determinado pelo poder público. De acordo com Ligia Osório Silva (2008), a aprovação da Lei de Terras em 1850 teve como maior obstáculo à sua efetivação a resistência dos grandes proprietários rurais a realizar a medição, a delimitação formal e o cadastramento da área de suas propriedades. A lei proibia formalmente novas “posses” de terras, determinando que as terras cuja propriedade não fosse legalmente reconhecida seriam consideradas terras devolutas e seriam de domínio do poder público. Sua regulamentação previa que as terras devolutas seriam determinadas após a medição das terras particulares, porém a medição não seria realizada por iniciativa do estado, mas dos proprietários, o que terminou por dificultar o conhecimento do estado sobre a localização das terras devolutas, isto é, das terras não pertencentes a proprietários legalmente reconhecidos. Essa resistência guarda relação com o tipo de agricultura praticado durante o século dezenove, com baixo nível técnico e de conservação do solo, implicando em alta mobilidade espacial, já que o esgotamento da fertilidade do solo era resolvido com o deslocamento da plantação. A posse, em vez da propriedade regular, era mais compatível com a expansão desta lavoura, que exigia a incorporação constante de novas terras, reduzindo o interesse dos grandes agricultores na regularização dos limites de sua propriedade.

Durante a vigência da Lei de 1850 no Império, poucas províncias organizaram as comissões para medição e demarcação de propriedades, e as que foram criadas tiveram funcionamento precário, dificultando a defesa das terras devolutas das ocupações irregulares feitas pelos posseiros. Desta forma, o objetivo da legislação de transferir para o domínio do poder público grandes extensões de terra e estabilizar a propriedade privada foi obstruído pela interpretação e pela aplicação prática da lei. A incerteza impedia que o estado

conhecesse as terras sob seu domínio e por consequência que pudesse vendê-las, seja para imigrantes, seja para outros agricultores, o que reduzia tanto sua capacidade de arrecadação financeira quanto de regulação da ocupação do território.

Com a República e a Constituição de 1891, o domínio sobre as terras devolutas foi transferido para os Estados, cabendo à União apenas as terras necessárias para a defesa das fronteiras internacionais. Esta medida descentralizadora conferia aos estados autonomia para regular a propriedade da terra da forma como bem entendessem. Em geral, os estados mantiveram o espírito da lei de 1850, que proibia formalmente a posse, mas alargaram o prazo para o reconhecimento legal das ocupações. A lei do Império reconhecia a propriedade das terras apossadas até 1854, enquanto que os estados republicanos alargaram este prazo para pelo menos 1889, em alguns casos até 1920! Continuava o processo de privatização de terras públicas, sem que o estado tivesse condições de refrear o movimento, situação que seria agravada pelas condições sócio-políticas de controle do poder público por oligarquias locais com o sistema que ficou conhecido como “coronelismo”. Houve então grande liberdade para a ação dos posseiros e a constituição do regime de propriedade na República se deu sob “a tutela social e política dos coronéis encastelados nos órgãos municipais e até mesmo estaduais” (SILVA, L.O., 2008, p. 286). Contribuiu para tanto também a prevalência da via administrativa para regularização da propriedade que conferia grande poder aos chefes dos poderes executivos estaduais. Todavia, em caso de conflito, a intervenção do poder público era pequena, o que significa que as pendências eram resolvidas pelos próprios interessados, o que levava à prevalência do mais forte. Segundo a mesma autora, “a incapacidade das autoridades constituídas em manter a ordem pública e sua frequente conivência com os interesses dos grandes posseiros tornavam difícil a vida dos pequenos posseiros” (SILVA, L. O., 2008, p. 295). Sem a proteção do estado ou dos coronéis, quando havia conflito, os pequenos posseiros não tinham condições de permanecer na terra, nem de transformar a posse em um título de direito. Neste contexto, a titulação era uma preocupação secundária, prevalecendo a defesa da posse como estratégia principal. Na República, mesmo com a maior liberalidade dos Serviços de Terras e com o fim da exigência de pagamento pelos particulares dos custos de medição das terras, a falta de interesse dos posseiros em legitimar sua propriedade permaneceu.

Com a publicação do Código Civil de 1936, passou a haver uma forte corrente jurídica que interpretava que a partir de então, a concessão de propriedade não poderia mais ser feita sem a devida titulação legal. A obrigatoriedade do registro da propriedade só seria formalmente instituída com um decreto do Governo Provisório após a Revolução de 1930.

Por este decreto, ficavam reconhecidos os títulos legalmente emitidos até então, mas a transcrição das propriedades de terras tornou-se obrigatória para sua validação a partir de 1931. Entretanto, os ciclos de expansão da fronteira agrícola durante o século vinte foram marcados pelo conflito de competências entre os governos estaduais e o federal. A Constituição de 1891 não havia estabelecido claramente a faixa de terras nas fronteiras internacionais sob a qual tinha jurisdição o governo federal, problema que foi corrigido tanto no Estado Novo quanto na Constituição de 1946, embora com a demarcação de limites diferentes. Constituía-se sobre as terras devolutas uma “autoridade dual” (FOWERAKER, 1982), havendo diferentes títulos sobre a mesma terra distribuídos por diferentes governos. Este foi claramente o caso das terras devolutas na fronteira paranaense a partir da década de 1940, quando o governo estadual cedeu terras para companhias ferroviárias e colonizadoras, conflitando com contratos de arrendamento praticados pelo governo federal.

Ao longo do século vinte, inúmeros foram os conflitos sociais que tiveram em sua origem a disputa em torno da propriedade da terra, isto é, controvérsias em torno da legitimidade da posse física ou dos títulos de direito à propriedade. Esses conflitos opuseram pequenos agricultores, homens pobres, posseiros ou, simplesmente, “camponeses” de um lado e “grileiros”, empresas colonizadoras, empreendimentos agropecuários de outro. Eles indicam a precariedade do estabelecimento de um regime jurídico pleno e incontestado de propriedade capitalista da terra no Brasil. Nas regiões de expansão da fronteira agrícola, a certeza quanto à propriedade da terra é menor, assim como a capacidade do estado de regulação da ocupação. Esta é uma das razões para que Foweraker (1982) fale em “ciclos” ou “estágios” de ocupação das regiões de fronteira, que, com diferenças, repetiram-se em distintas regiões brasileiras no século vinte, tais como o oeste paranaense, o sul de Mato Grosso e o Pará, casos por ele estudados.

Foweraker argumenta que no princípio do processo de expansão, a economia da fronteira é altamente isolada, e que a esfera de troca é limitada, sendo precárias as relações de troca e não havendo um mercado de terra ou de trabalho. Em geral, nesta primeira fase, a economia é predominantemente extrativa e há grande disponibilidade de terras e pouco impacto de povoamento. Isso permite a fixação do campesinato na terra, explorada de forma extensiva e para subsistência, com a comercialização ocasional do produto excedente. Em um segundo momento, “pré-capitalista”, há aumento da migração e intensificação da atividade extrativa, a terra passa a ser comercializada, mas seu preço refere-se somente ao valor das benfeitorias existentes na terra, não ao valor da terra em si mesma. Nos anos 1940 e 1950, no oeste do Paraná, a expansão da fronteira ensejou conflitos entre o campesinato e as



companhias madeireiras interessadas na exploração da floresta de pinheirais. A intensificação da atividade extrativa ameaçava a possibilidade de uma agricultura estável na região, as companhias passaram a reclamar a propriedade das terras em contradição com a posse costumeira dos agricultores. No terceiro momento, com a intensificação do fluxo migratório e com a criação de rotas de integração com a economia nacional, criam-se as condições para a predominância de relações capitalistas, com a emergência de uma agricultura comercial e progressiva e seletivamente capitalizada. O preço da terra se eleva, os títulos de propriedade passam a ser diretamente conversíveis em capital.

A terra que era abundante, inacessível e “barata” transforma-se num recurso facilmente atingível e altamente valorizado. A regulamentação e a institucionalização do mercado, entretanto, são processos políticos. Os dois processos estão historicamente ligados, mas somente quando o mercado se conforma às normas legais do Estado, torna-se correto falar de um regime de propriedade privada (FOWERAKER, 1982, p. 82).

Esta temporalidade da fronteira pode ser acompanhada pelo preço da terra que, segundo o autor, em 1972, era dez vezes mais caro no Paraná que em Mato Grosso, sendo mais elevado neste estado que no Pará. A formação deste mercado de terras é um indicador da transição para um regime capitalista de propriedade da terra, sendo que nos momentos iniciais de ocupação da fronteira a terra tem pouco valor como ativo econômico, pois são pequenas as possibilidades de comercialização da produção agrícola. Há terra abundante, muitas vezes inacessível e provavelmente de propriedade incerta. Nas fases mais avançadas da transição, o número de pequenos proprietários cai, cresce o percentual de área ocupada com propriedades tituladas, bem como o tamanho médio das propriedades, o preço se eleva, não só pelo maior valor da produção agrícola, mas também pela possibilidade de especulação com a compra de terras. A formação deste regime de propriedade da terra não foi, porém, um processo espontâneo, nem ditado apenas pelas forças do mercado, a mediação estatal foi decisiva para que ele ocorresse e determinou algumas de suas características peculiares.

Os dirigentes das agências estatais procuraram agir de forma consciente na direção da formação de um regime capitalista de propriedade da terra, vendo aí um elemento decisivo para a modernização da agricultura e para os objetivos político-sociais do regime. A crítica à estrutura agrária brasileira, assentada no convencional binômio “latifúndio – minifúndio” era transposta para as regiões de fronteira, indicando que a emergência de um regime estável de propriedade da terra deveria estar ligada a uma estrutura menos concentrada de propriedade, que favorecesse os dois tipos de exploração agrícola incentivados pelo Estatuto da Terra, a “empresa rural” e a “propriedade familiar”. Havia então duas ordens de problemas práticos: estabilizar o sistema de propriedade privada, o que incluía a solução das controvérsias, isto é,

o “duplo batismo” de terras ou as “terras de dois ou três andares”<sup>68</sup>, bem como a delimitação clara das terras públicas para venda ou concessão. Outro problema era regular a apropriação do território para evitar a reprodução de uma estrutura agrária indesejada nas terras novas.

Hélio de Palma Arruda, em palestra dirigida a trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul, apresenta os argumentos que fundamentaram a crítica dos dirigentes estatais à estrutura agrária. Latifúndios e minifúndios, definidos pela extensão da propriedade agrícola ou pela sua produtividade, são vistos como problemas sociais por obstruírem o aumento da produção agrícola e não atenderem ao “interesse social rural”. O latifúndio, em geral, tenderia a deixar terras ociosas, o que não favorece o incremento da produção de alimentos e dificulta o “progresso social da população rural”, obrigada a trabalhar na condição de empregada, “sem perspectivas de progresso social e econômico” (ARRUDA, H. P., 1976, p. 8). Já o minifúndio é por definição a unidade agrícola de dimensão inferior à área que a legislação considera o “mínimo suficiente” para a sobrevivência de uma família. A reforma agrária deveria desmembrar os latifúndios e reagrupar os minifúndios, de acordo com as normas do Estatuto da Terra. Uma exceção, entretanto, foi admitida pelo Decreto Lei n. 554 em 1969, estabelecendo que os imóveis rurais que operassem sob a forma de “empresa rural”, ou seja, que respeitasse critérios de produtividade agrícola estabelecidos pelo governo, não estariam sujeitos à desapropriação, mesmo que sua dimensão fosse equivalente a de um latifúndio.

No Rio Grande do Sul, considerava Arruda, a alta incidência de minifúndios era decorrente da história da ocupação territorial da região por famílias de imigrantes desde o século dezanove, que foram dividindo suas propriedades por sucessão hereditária até que suas áreas se tornassem pequenas a ponto de serem consideradas “antieconômicas”. Na década de 1950, muitas famílias já tinham vendido suas propriedades na região e migrado para o Paraná, para o sul de Mato Grosso ou para o Paraguai. Quando de sua palestra, Arruda considerava que ainda haveria cerca de 200 mil famílias em condição semelhante, que deveriam se tornar um público prioritário para os projetos de colonização. Desta forma, a colonização auxiliaria a “solução global” do problema agrário do país, sendo política complementar à reforma.

A distinção entre colonização e reforma agrária foi ambígua na produção textual e

---

<sup>68</sup> As expressões referem-se às terras com múltiplas titulações, seja a títulos concedidos por autoridades públicas diversas, seja ao conflito entre “grileiros”, posseiros e empresários em terras reconhecidas públicas. Todos esses conflitos costumavam gerar processos judiciais extensos, com farto material burocrático, daí a denominação de terras de “dois ou três andares”.

discursiva dos dirigentes das agências estatais. A legislação, o Estatuto da Terra, tratava os dois conceitos em capítulos separados, em consonância com as formulações do reformismo liberal dos anos 1960, mas as noções de complementariedade e de “solução global” para os problemas agrários terminavam na prática por favorecer a indistinção. Arruda preservava formalmente a diferença, sustentando que a “reforma agrária tem por objetivo a redistribuição de terras” (ARRUDA, H. P., 1976, p. 26) enquanto que “na colonização não se produzem reformas fundamentais” (idem, 1976, p. 37). Porém termina por argumentar que “a colonização se converte na expansão e aplicação das instituições da reforma agrária às terras virgens ou despovoadas” (idem, 1976, p. 37).

Lourenço Vieira da Silva, presidente do INCRA em 1976, também argumenta em favor da complementariedade, sustentado que em uma “visão global do país” a diversidade de formas de ocupação do território poderia ser aproveitada para resolver os problemas fundiários, “um exemplo: na região Sul e Nordeste do país temos um grande número de minifúndios; e por outro lado, também levamos em consideração os vazios demográficos existentes na região da Amazônia e no Centro – Oeste” (SILVA, L. V., 1976, p. 3). A distinção formal ia se tornando débil em virtude do imbricamento das duas políticas em torno de um projeto estatal abrangente de ordenação do espaço e das atividades econômicas.

Assim, a colonização dirigida na Amazônia justificava-se também por evitar a reprodução da estrutura agrária indesejada na região, que seria decorrência do processo espontâneo ou “desordenado” de ocupação. O superintendente da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), Hugo de Almeida (1977, p. 2) sustenta que esta era a razão da concentração da propriedade na região, “a ocupação econômica das terras tem se efetivado de maneira desordenada, ora em minifúndios, ora em latifúndios. As formas assumidas pelos diferentes ciclos da economia (...) favoreceram a concentração do domínio das terras”. O quadro é considerado por ele, “limitativo do desenvolvimento”, pois os minifúndios são “improdutivos” e os latifúndios parcial ou totalmente “improdutivos”, com o agravante de dificultar “a participação dos produtores agrícolas nas propriedades das terras que trabalham” (Almeida, 1977, p. 5).

Esta seria uma “estrutura agrária deficiente”, que comporta formas indesejadas de relações de trabalho e de uso da terra, como no caso dos posseiros, ou em suas palavras “ocupantes”:

Os ocupantes permanentes e flutuantes são homens que exploram livremente a terra de modo gratuito com ou sem conhecimento do proprietário, quer seja o Poder Público (terras devolutas) ou um particular. A existência de grande massa territorial permite ainda a sobrevivência desses personagens, para cujo uso da terra se dispensa a posse de um título de propriedade ou mesmo uma autorização de ocupação

(ALMEIDA, H., 1977, p. 6).

Suas práticas agrícolas são qualificadas como “arcaicas” ou “nômade”, “sem posse regular da terra”. Ausente a propriedade, os posseiros “não se sentem ligados ao terreno”, que ficava sujeito a uma ação predatória, e estariam a requerer permanentemente novas terras virgens. Por vezes, trabalhavam como assalariados em grandes empresas rurais, desempenhando atividades sazonais, mas “nada de estável o liga à terra onde exercem suas atividades durante a safra” (ALMEIDA, H., 1977, p. 6). Poucos eram os assalariados permanentes. Neste cenário, a colonização dirigida é retratada como uma ação “coordenadora e disciplinadora” das formas de ocupação da terra, de modo a criar “condições compatíveis com o seu desenvolvimento” (idem, 1977, p. 9).

A ênfase da ação estatal no controle e na disciplinarização do movimento espontâneo, bem como o investimento burocrático na titulação da terra e na formação de um regime estável de propriedade privada, revelam as dificuldades da afirmação do direito burguês nacional nas regiões de fronteira. O rechaço dos dirigentes estatais aos posseiros opõe duas concepções de direito sobre a terra, uma calcada no direito de uso gerado pelo trabalho na terra, outra no direito de propriedade cuja origem pode ser a titulação estatal, o capital ou, nas condições de fronteira, a fraude e a violência, desde que mediadas pelos instrumentos burocráticos competentes<sup>69</sup>. Não é à toa que o momento da titulação de terras, isto é, quando o poder público afirma o direito de propriedade sobre qualquer outro, tem sido a fonte mais costumeira de confrontos sociais violentos na fronteira. Aos olhos da razão estatal, o posseiro é indesejável porque obstrui o uso capitalista da terra.

Coordenar e disciplinar a ocupação da terra, em um território qualificado como “vazio”, razões e imagens que sustentavam o colonialismo interno, eram objetivos que apareciam para os agentes estatais sob a forma do estabelecimento de um regime plenamente capitalista de propriedade. É esta uma das chaves que articulam as representações e as práticas dos agentes neste período, e que ligam a política de colonização ao tema mais amplo da modernização agrícola. Na utopia administrativa dos dirigentes das agências estatais do estado nacional brasileiro no período, a fronteira poderia ser utilizada como um recurso para aliviar as tensões decorrentes da estrutura agrária, deslocando famílias para áreas de “terras livres”, sob controle das agências governamentais. Nessas áreas, a estrutura agrária seria

---

<sup>69</sup> Para a distinção entre as duas concepções de direito à terra, ver Martins (2009); para o papel da violência e da burocracia na mediação do direito à propriedade, ver, entre outros, Foweraker (1982), Bunker (1988).

desde o início compatível com os requisitos ideais do desenvolvimento da agricultura comercial capitalista, desde que o regime capitalista de propriedade pudesse ser estabelecido. Ao mesmo tempo, o estabelecimento pleno deste regime de direito alargava as funções estatais conferindo legitimidade a sua presença como mediador dos conflitos e também como parte indispensável da organização da atividade econômica.

### 3.3.3 O caráter mercantil da colonização

O pleno estabelecimento do regime de propriedade era decisivo para o controle da ocupação territorial e para o tipo de atividade econômica que seria aí praticada. O investimento estatal se orientava para uma forte promoção da agricultura comercial, única atividade considerada racional para exploração da terra e organização do trabalho agrícola. As agências oficiais se esforçaram para oferecer um pacote articulado em torno deste “caráter mercantil da colonização”, no qual uma série de práticas e instituições são interdependentes, quais sejam, a titulação da propriedade, o crédito agrícola, a compra de insumos industrializados, o cultivo de culturas comerciais. O objetivo é gerar rendimentos financeiros, monetarizando a economia da região, porém, “o caráter mercantil da colonização exige um tal desempenho financeiro do colono que ele nem sempre está à altura de consegui-lo” (CARDOSO; MULLER, 1977, p. 151).

A titulação da propriedade era critério para a obtenção de crédito rural, sendo a sua ausência o maior obstáculo para a expansão do Sistema Nacional de Crédito Rural elaborado pelo regime militar. Segundo José dos Santos Castro, economista do Ministério da Agricultura, a expansão do crédito “esbarra na falta de documento hábil, capaz de comprovar a posse ou a propriedade da terra” (CASTRO, J. S., 1973). No quadro desenhado pelo economista, o crédito seria um instrumento central para a organização econômica das áreas de colonização. O governo pretendia oferecer modalidades diversas, desde um “crédito de implantação”, de montante reduzido, voltado para a compra de insumos e a manutenção de famílias recém-assentadas, até as modalidades de crédito agrícola, que estariam obrigatoriamente ligadas a um “plano racional de plantio”, vínculo com a rede de assistência técnica e comprovação de inversões de capital. A concessão do crédito era também condicionada à seleção de culturas agrícolas de acordo com suas possibilidades de mercado no entendimento das agências estatais. Era assim outro instrumento importante de controle

das atividades dos colonos e de direcionamento da colonização para o tipo de agricultura desejado pelo regime.

Segundo Arruda, uma das alternativas para facilitar a obtenção de crédito pelos colonos foi a experiência da titulação provisória das glebas concedidas em assentamento, tal como no Projeto Integrado de Colonização em Altamira. Ali a titulação provisória visava a obtenção do crédito, o que “exerce uma influência psicológica positiva no parceleiro” (Arruda, 1973, p. 29). Era uma forma intermediária, que imaginava-se capaz de acelerar a formação de uma categoria de proprietários rurais com pleno acesso ao crédito e plantando culturas comerciais.

O estudo de Tavares et alli (1972), encomendado pelo governo ao IPEA/ INPES, contribuiu para definir os parâmetros do que seria desejável em matéria de práticas agrícolas nas regiões de colonização. Os autores procuraram medir o sucesso dos projetos de colonização até então conhecidos de acordo com o “nível de renda dos colonos” e o “grau de integração na economia de mercado”. A hipótese que norteou o estudo foi que os níveis de renda estariam positivamente correlacionados a um conjunto de características, todas elas relacionadas com a integração com o mercado ou com a elevação da produtividade agrícola<sup>70</sup>. A pesquisa foi feita com base em questionários respondidos por colonos, que foram tabulados e processados estatisticamente. O resultado mostrava forte correlação entre o pacote de medidas de desenvolvimento da agricultura comercial idealizado pelos autores e a elevação da renda monetária, o que os levava a concluir que o “acesso à comercialização rentável foi o fator que se mostrou decisivo na determinação dos níveis de renda dos colonos” (TAVARES; CONSIDERA; CASTRO E SILVA, 1972, p. 97). A recomendação era então voltada para a organização da produção nas áreas de colonização para comercialização no mercado, o que passava pelo plantio de culturas rentáveis, pela reunião dos colonos para venda conjunta (com forte apelo para a formação de cooperativas), melhorias no processo de armazenamento

---

<sup>70</sup> De acordo com os autores, a hipótese era que o nível de renda estaria positivamente correlacionado com as seguintes variáveis: “a) grau de integração com a economia de mercado (medido como complemento da percentagem da produção destinada ao autoconsumo); b) valor do inventário produtivo; c) tamanho da força de trabalho familiar; d) nível de instrução do colono; e) valor dos recursos possuídos quando da chegada à área; f) experiência anterior do colono como agricultor (medido pelo grau de autonomia de suas ocupações anteriores com relação às decisões sobre o que produzir e como fazê-lo); g) qualidade do solo do lote; h) disponibilidade de água para a lavoura; i) recebimento de assistência técnica; j) acesso a crédito bancário e i) organização da comercialização.” (TAVARES; CONSIDERA; CASTRO E SILVA, 1972, p. 69 – 70). As variáveis foram mensuradas a partir de questionários respondidos por colonos. O teste da hipótese apontou correlação significativa para quase todas as variáveis, com exceção do tamanho da força de trabalho familiar e a experiência anterior. Qualidade do solo e disponibilidade de água não foram medidas.

e por fim, crédito, de curto e de longo prazo.

É em torno desse pacote que as agências do governo federal vão operar nas áreas de colonização, o que define o tipo de agricultura ideal para suporte governamental. O esforço já não é só ocupar “espaços vazios” em função de uma estratégia geopolítica de defesa do território, mas o de ocupar segundo um modelo de atividade econômica e uma forma definida de propriedade da terra. A colonização só fazia sentido em torno de um projeto de agricultura comercial, com progressiva tecnificação e sob um regime de propriedade privada. As terras de fronteira apareciam como uma válvula de escape para os conflitos sociais, mas por si mesmas, faziam parte da estratégia modernizadora do regime de promoção de uma agricultura comercial.

Entretanto, como apontou Bunker (1988), a interdependência institucional gerava custos excessivamente altos, de implementação, organização e coordenação. O modelo oficial partia do pressuposto que essa série de instituições modernas estariam suficientemente estabelecidas para permitir que a administração burocrática funcionasse em seus termos. Mas o custo administrativo para estabelecê-las e a complexidade de sua gestão tornavam a coordenação entre as várias agências “quase impossível”. As enormes distâncias espaciais envolvidas dificultavam a comunicação, atrasavam medidas. São problemas de uma tentativa de modernização rápida, por vezes precipitada e sem levar em conta a participação efetiva da população envolvida, que pode resultar em forte ineficiência, até mesmo do ponto de vista da razão estatal, obstando a consecução do objetivo desenvolvimentista.

#### 3.3.4 Colonização particular

O programa de colonização dirigida não dispensou a participação de empresas colonizadoras privadas, algo que já estava previsto no Estatuto da Terra e no Plano de Integração Nacional, mas que se desenvolveu com mais força a partir de 1974. Neste ano houve uma alteração nas diretrizes do INCRA que indicava uma maior prioridade aos programas particulares, sendo que já no ano seguinte, os registros oficiais acusariam a

abertura de 19 projetos de colonização particular, contra apenas dois do ano anterior<sup>71</sup> (SANTOS, 1995).

A experiência de colonização particular teve seu mais importante laboratório nas regiões oeste e norte do Paraná em meados do século vinte. O estudo de Tavares et alli (1972) reporta nove casos que eram considerados de sucesso nos projetos de colonização no Brasil entre 1930 e 1970, por terem possibilitado bons resultados econômicos. Desses, cinco estavam localizados no Paraná, com destaque para as atividades das colonizadoras particulares Companhia de Terras do Norte do Paraná e Maripá (Industrial Madeireira e Colonizadora Rio Paraná), que atuaram nessas regiões. Outro caso de sucesso foi a colonização empreendida por imigrantes estrangeiros, como em Castrolândia (imigrantes holandeses no Paraná) e as paulistas Holambra (holandeses) e Pedrinhas (italianos). Em comum, os casos de sucesso reuniam agricultores com bons níveis de recursos próprios, bom nível de tecnologia agrícola, proximidade com mercados e organização em cooperativas.

A Companhia de Terras Norte do Paraná teve origem em um empreendimento de capital inglês e, segundo Foweraker (1982), foi o caso mais bem sucedido de colonização no estado. A empresa, depois rebatizada Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, desde 1927 vinha adquirindo terras que foram vendidas a colonos ao longo de uma estrada de ferro, sendo que, além da terra, eram oferecidos também serviços sociais e agrícolas. Segundo Tavares et alli (1972), as vendas de terra eram feitas em até quatro parcelas e os colonos aí instalados possuíam bom nível inicial de recursos, acesso a mercados e assentamentos bem planejados. Outra empresa colonizadora, a Maripá, atuou no oeste paranaense, tendo adquirido terras de uma empresa madeireira inglesa e iniciado a colonização nos anos 1940. Os colonos vinham dos estados do sul ou de São Paulo, as vendas foram financiadas com a venda de madeira, foram construídas estradas para acompanhar o povoamento e instalou-se uma companhia de comércio sob controle da Maripá. Em poucos anos, os colonos abasteciam mercados em Curitiba e grandes atacadistas nacionais instalaram armazéns na região (FOWERAKER, 1982).

---

<sup>71</sup> De acordo com os dados obtidos por Santos (1995), o número de projetos de colonização particular superou o de colonização oficial entre 1974 e 1979. Neste período foram 72 projetos particulares contra 12 oficiais. No período anterior, entre 1965 e 1973, o número de projetos foi idêntico para os dois tipos de colonização, com 19 cada. A partir de 1980, a colonização oficial assumiria protagonismo, com 84 projetos contra 56 privados. Se no total de projetos a colonização particular predomina durante o regime militar (com 147 projetos contra 115, perfazendo o total de 262 projetos de colonização entre 1965 e 1984), a colonização oficial ocupou área largamente superior (19.854.521 hectares contra 3.865.874 ha) e assentou mais famílias (134.816 famílias contra 27.652).



Em 1976, o INCRA registrava a atuação efetiva de sete empresas privadas de colonização nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, sendo uma delas, uma cooperativa. O INCRA oferecia crédito, por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural e do PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), além de redução do Imposto Territorial Rural sobre a área total dos imóveis. As terras podiam ser vendidas às colonizadoras por meio de licitações, nas quais a empresa vencedora poderia parcelar o valor do pagamento.

As cooperativas de agricultores do sul do país receberam especial incentivo para atuar na colonização por conta da possibilidade de recrutamento de seus associados. O governo visava dois objetivos: alterar a estrutura agrária nas regiões de agricultura mais desenvolvida com o reagrupamento de “minifúndios” em propriedades maiores, e também favorecer a seletividade social dos beneficiários dos projetos de colonização, trazendo agricultores com mais recursos. Assim, registra o INCRA, as cooperativas possibilitariam a dinamização da fronteira, com a transferência de agricultores que levariam consigo “o potencial econômico, social e cultural de que são portadores” (INCRA, 1976, p. 68).

Segundo Santos (1993), esta seletividade social está diretamente relacionada ao tipo de controle que as agências governamentais procuraram estabelecer sobre homens e espaço. Os projetos de colonização empreendidos nesta fase partiam de critérios que habilitavam certo perfil de colono, com as seguintes características preferenciais: pequeno proprietário vindo das regiões com tradição na pequena propriedade (especialmente os estados da região sul e o Espírito Santo), com maior instrução e mais acesso a técnicas modernas, fatores que também o estudo oficial de Tavares et alli (1972) consideravam indispensáveis para o sucesso econômico da colonização. Esta definição consolidou um estereótipo assumido pelos agentes oficiais, denotando preferência por colonos sulistas e de ascendência estrangeira. Ao controle sobre a seleção de colonos se estendia o controle sobre a vida social, a economia e o espaço.

### **3.4 Fronteira e questão agrária**

O movimento de colonialismo interno do estado nacional brasileiro nas regiões de fronteira da Amazônia possibilita aproximações com outras geografias no que diz respeito às vias de transformação da agricultura, especialmente com o que conhecemos da Índia e da Rússia. Na Rússia, as tentativas de reforma agrária empreendidas por Stolypin no início do

século vinte guardam semelhanças com as ideias de modernização da agricultura e colonização de terras de fronteira. Esta Rússia, como argumentou Lênin (1974), era um caso clássico de transformação “por cima” da estrutura agrária no qual o controle estatal sobre o espaço e sobre os homens era decisivo. A política esperava controlar a emergência de uma agricultura comercial, favorecendo a transição do campesinato para a pequena e a média propriedade nas regiões de fronteira e ao mesmo tempo, esperava aliviar os conflitos sociais nas zonas de ocupação antiga, dominadas pela grande propriedade. O espaço na fronteira era um recurso para a manutenção dos controles sociais sobre as classes subalternas do campo, assegurando a hegemonia política de uma coalizão entre a aristocracia fundiária e a burguesia modernizante.

Na Índia, Scott (1998) e Bhattacharya (2012) também identificam uma tentativa de modernização “por cima” da agricultura, com a identificação das regiões de fronteira como espaços abertos, livres de constrangimentos de antigas estruturas sociais, e assim maleáveis aos desejos e utopias dos administradores estatais. O sonho modernista de redefinir os limites do possível, fundando uma nova sociedade segundo os critérios da ciência e do capital. Ali também o controle sobre o espaço é um recurso para o controle sobre os homens e o tipo de sociedade que venham a produzir.

A formação de um regime capitalista de propriedade privada da terra é decisiva nesses casos. A historiadora Judith Pallot (1999) mostrou como a reforma stolipiniana esperava que a concessão de títulos de propriedade pudesse ser capaz de mudar a psicologia dos camponeses, inculcando o respeito à ordem pública e o impulso para o melhoramento da terra e da produtividade agrícola. A reforma de Stolypin talvez tenha sido a primeira a buscar consciente e sistematicamente esse objetivo, acreditando nos efeitos politicamente conservadores e economicamente progressistas da generalização da propriedade privada da terra.

No pano de fundo está o ideário americano de um desenvolvimento “livre” do capitalismo nas regiões de fronteira, experiência que teria produzido um tipo social novo, o *farmer* americano que encontra correspondência na imagem do homem de fronteira, dotado de espírito de iniciativa, de cultura prática e de desenvolvimento da cultura material. As terras livres da fronteira teriam sido, tal como defendido por Frederick Jackson Turner (1963), um estímulo poderoso para a democratização da sociedade americana, afastando-a das influências aristocráticas. Todavia, na América, como percebeu Lênin (1974, 1980), a vitória da pequena propriedade na fronteira levou a transformações no conjunto da estrutura agrária, com a derrota da aristocracia escravocrata sulista na Guerra de Secessão. Foi ademais uma

reforma “por baixo”, levada adiante em período de democracia burguesa e com menor controle estatal.

As condições para a política de colonização de regiões de fronteira no século vinte são bastante diversas. A própria política americana sofreu grandes transformações, com a progressiva hegemonia de um ideário industrial de capitalismo agrário (FITZGERALD, 2003) e com a preferência pelos grandes projetos de reforma social planejados pelo estado. Scott (1998) apontou a conexão entre o “modernismo agrícola americano” e os modelos de reforma conduzidos por burocracias estatais. Ekbladh (2010) desenvolveu mais minuciosamente como o liberalismo americano redefiniu, em torno da experiência modernizadora levada a cabo no vale do Tennessee, uma concepção de desenvolvimento que seria exportada por uma rede de agentes estatais e da sociedade civil para contextos distintos, especialmente países asiáticos. A reforma social exigia uma intervenção no espaço em que o programa de desenvolvimento regional articulou a redefinição do uso de recursos naturais, com políticas de melhoramento agrícola, programas educacionais e política social. No evangelho liberal americano, a reforma no Tennessee poderia ser articulada “por baixo”, uma espécie de “*grass-roots development*”, flexível, responsivo a necessidades locais e gerido pela moderna ciência social. Entretanto, a difusão do modelo no estrangeiro não dispensou o apoio de governos ditatoriais ou mesmo da tutela americana sobre populações locais.

Como buscamos mostrar, no Brasil, o ideário do colonialismo interno articulado com projetos de reforma social de sentido modernizador esteve fortemente presente na formulação dos agentes estatais. O espaço da fronteira, representado como “vazio”, maleável à ação racionalizadora do estado, de forma a estender suas capacidades de regulação e controle sobre a terra e sobre os homens, era simbolicamente ajustado a um projeto de reforma autoritária da estrutura agrária e social. A fronteira prestava ajuda a uma “solução global” da questão agrária, que combinava a modernização das grandes propriedades nas áreas de ocupação antiga, com a expansão do capitalismo agrícola para as regiões de fronteira, com abertura tanto para os grandes projetos, que viriam a recriar o latifúndio, quanto para a colonização de pequenos proprietários.

Os limites da reforma “por cima” da estrutura agrária foram largamente apontados pela bibliografia, que percebeu a discrepância entre os objetivos administrativos e os resultados alcançados. Como sugere Bunker (1988), o estado tenta controlar a fronteira, mas há limites decorrentes das condições ecológicas e espaciais, além das falhas administrativas e da corrupção dos agentes estatais envolvidos na implementação de políticas. Foweraker (1982) aponta a incapacidade do estado em regular a formação da propriedade na fronteira,

vista por ele como a impossibilidade de estabelecimento de uma mediação burguesa, baseada no consenso e no consentimento, de uma disputa pautada por critérios análogos ao da acumulação primitiva, caracterizada pela violência e pela expropriação. Já Santos (1993) mostra a precariedade das condições de vida dos colonos nos assentamentos oficiais, os problemas estruturais para comercialização da produção agrícola, a venda de lotes e o retorno dos colonos para regiões de origem. Tampouco se conseguiu abafar os conflitos sociais e conter o movimento “espontâneo”, que como mostra Becker (1990) acabou sendo estimulado pela construção dos projetos de colonização oficial.

Todavia, a ideia de “fracasso” da reforma “por cima” pode ser relativizada se considerarmos a heterogeneidade da lógica estatal, que combinava linguagens distintas, configurando objetivos nem sempre imediatamente factíveis ou coerentes entre si. Do ponto de vista de sua lógica interna, o estado ampliou largamente suas capacidades ao envolver-se no colonialismo interno, com forte desenvolvimento institucional, com ampliação de seu controle sobre o território e com políticas que estimularam no longo prazo o povoamento e a emergência da agricultura comercial. A reforma “por cima” abriria caminhos para um forte capitalismo agrário, mas deixaria em aberto a democratização do uso da terra, conformando características específicas à modernização brasileira.

#### 4. MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E AGRONEGÓCIO

As transformações ocorridas durante o regime militar no mundo rural brasileiro têm forte relação com os deslocamentos na compreensão da questão agrária. No final dos anos 1970 os efeitos da capitalização das grandes propriedades rurais e da expansão da agropecuária na região amazônica foram percebidos como efetiva modernização da base técnica da agricultura e como afirmação do moderno capitalismo agrário. O diagnóstico dos reformistas agrários de que a estrutura de propriedade representava um “bloqueio” ou um “obstáculo” à modernização da agricultura ficou enfraquecido em face dos resultados obtidos pela política de subsídio à modernização, embora, como notaram todos os observadores da época, aos resultados econômicos não correspondessem resultados sociais. Essas transformações redefiniram os parâmetros do debate da questão agrária e levaram à introdução de novos conceitos e interpretações. Ao mesmo tempo, no plano político, o final dos anos 1970 representou o início da mudança no regime político, com a abertura democrática que culminaria na derrocada do regime militar na década seguinte, o que favoreceu a retomada da organização e das lutas das classes subalternas do campo que voltaram a pressionar em nível local e nacional por mudanças na política agrária e pela reforma.

Mas também os setores dominantes passaram por uma rearticulação no período, em função das alterações tanto do regime político como de sua própria base econômica. O que emerge daí é uma imagem ainda mais forte, se comparada ao que no segundo capítulo chamamos de uma linguagem da modernização, da “modernidade” da agricultura brasileira e de sua capacidade de desenvolver uma economia capitalista no mundo rural. Essa imagem guardava forte relação de continuidade com o “ideal industrial” do capitalismo agrário, já não apenas imaginado, mas potencializado por vínculos efetivos entre os setores agrícola e industrial da economia no comércio de máquinas e insumos ou na circulação de capital, ações e propriedade. Entre os intelectuais, tratava-se de compreender as consequências e a formação do(s) complexo(s) agroindustrial(is) na economia brasileira. Já para as lideranças políticas e empresariais do novo setor, a nova interpretação se articulava em torno de um novo conceito, então nomeado “*agribusiness*”, capaz de sintetizar seus novos papéis e perspectivas.

Neste capítulo, procura-se compreender como as transformações ocorridas no

mundo rural durante o regime militar interagiram com a formação desta nova interpretação do mundo agrário. Para tanto, busca-se na primeira parte do capítulo mapear os principais efeitos das transformações então em curso sobre a base técnica da agricultura, as relações de trabalho, as capacidades estatais e a estrutura fundiária. Na segunda parte, trata-se da emergência do conceito de “*agribusiness*” e de suas consequências para a reconfiguração da questão agrária.

#### **4.1 Efeitos das transformações do mundo rural no regime militar**

A complexidade do mundo rural e sua diversidade geográfica e social no Brasil dificultam uma apreensão exaustiva dos efeitos de processos sociais tal como os vividos neste período. Ainda assim, algumas abordagens têm tentado dar conta de aspectos importantes dessas transformações que podem ser úteis para o entendimento dos temas aqui propostos. Um equívoco comum foi o de reduzir essa complexidade à rubrica generalista de decorrências da “modernização da agricultura”, como se as mudanças na base técnica da agricultura pudessem ser identificadas como fator causal de um conjunto de processos que podem guardar relativa independência ou mesmo autonomia em relação às transformações econômicas (PALMEIRA; LEITE, 1998). Com efeito, a modernização da base técnica da agricultura teve grande importância, exigindo exame cauteloso, mas não se deve recair na visão reducionista, sob pena de incorrer em alguma espécie de determinismo econômico ou tecnológico. Desta forma, propõe-se o exame em conjunto dos aspectos que se seguem sem, contudo, estabelecer hierarquia ou relação causal unilateral entre eles.

##### 4.1.1 A formação dos complexos agroindustriais e a “modernização” da agricultura

No segundo capítulo desta tese, procuramos mostrar como os intelectuais brasileiros incorporaram o ideal industrial de produção agropecuária na imaginação de um capitalismo agrário nos anos 1960. A este ideal industrial, contudo, não se pode atribuir a origem dos processos de mudança da base técnica da agricultura, que lhe é

bastante anterior, e esteve relacionada ao desenvolvimento de algumas das principais culturas agrícolas brasileiras, especialmente o café e a cana de açúcar, cujos métodos de produção passaram por alterações relevantes no final do século dezenove e em meados do vinte. Este foi um processo de introdução gradual de novos fatores de produção e de beneficiamento do produto agrícola, tendo crescido a sua utilização nas décadas de 1940 e 1950 (SZMRECSÁNYI, 1990). O que houve de específico com a afirmação do ideal industrial foi a tentativa de difusão mais rápida e um pouco mais abrangente dos pacotes tecnológicos identificados com a revolução verde, especialmente a mecanização e o uso de insumos químicos na produção em larga escala, o que, por sua vez, estabelecia as bases para a vinculação da agropecuária com as mudanças em curso no parque industrial brasileiro.

Alberto Passos Guimarães (1979) foi um dos primeiros autores a operar com o conceito de “complexo agroindustrial” para descrever as novas relações entre agricultura e indústria, marcadas pela integração a montante e a jusante das cadeias produtivas, fazendo da agricultura consumidora de insumos e bens de capital produzidos industrialmente e ao mesmo tempo fornecedora de matéria-prima para o processamento industrial. A integração altera a relação da agricultura com a economia nacional, diminuindo a autonomia do setor que fica assim mais exposto às variações da conjuntura econômica, já que sua reprodução econômica depende de preços e de condições de financiamento definidos fora do setor. Os grandes conglomerados industriais e financeiros passam a ter protagonismo na definição das possibilidades de financiamento da agropecuária em virtude da necessidade de recursos cada vez mais vultuosos para a produção que devem ser compensados com ganhos de produtividade e rentabilidade aferidos com culturas comerciais.

A formação dos complexos agroindustriais dependeu do desenvolvimento da industrialização do país, tendo se tornado possível apenas com a instalação em território nacional de indústrias produtoras de insumos e equipamentos agrícolas, o que começou a se dar no final dos anos 1950 e avançou nas décadas seguintes. O Sistema Nacional de Crédito Rural possibilitou, como já visto anteriormente, os recursos necessários para a capitalização das propriedades rurais e desta forma favoreceu a integração dos setores, a ponto de alguns autores argumentarem que sua verdadeira função era criar um mercado

consumidor para equipamentos industriais no campo<sup>72</sup>. O acesso ao crédito, entretanto, esteve condicionado à propriedade privada da terra, o que teve efeitos importantes na estrutura agrária, levando à valorização fundiária, mesmo em um momento de expansão da fronteira agrícola e das terras agricultáveis, e agravando a concentração da terra.

É em meados da década de 1960 que a indústria brasileira consegue expandir para níveis consideráveis a produção de equipamentos e insumos agrícolas, conferindo um marco temporal para a constituição do complexo agroindustrial. De acordo com Sorj (1980, p. 35), a produção de tratores, por exemplo, passa de 37 unidades em 1960 para 10.804 em 1965 e 16.552 em 1970, sendo que o número de tratores utilizados no conjunto da agricultura nacional cresce em razão ainda maior. A indústria de fertilizantes tem crescimento mais lento e dependeria da intervenção estatal por meio da Petrobrás a partir da década seguinte, período no qual a produção de fertilizantes cresceu 335%. Outros insumos industriais também tiveram sua produção ampliada ou foram importados em maior quantidade, como foi o caso das sementes selecionadas, os herbicidas agrícolas, as rações vegetais e os defensivos animais. Ao lado da produção de insumos, cresce e se diversifica a indústria de processamento agropecuária, com a produção de óleos, gorduras e margarinas vegetais, rações, processamento de café, algodão, fabricação de embalagens, etc., tendo sido grande a presença de empresas multinacionais neste setor. Essas transformações incidiram fortemente sobre a produção agropecuária integrando os produtores em cadeias produtivas mais amplas, que induziram a modernização da base técnica não só com o objetivo de aumentar a produtividade, mas também com objetivos de garantir uma oferta mais estável e padronizada de produtos. As formas de integração foram variadas, com a formação de empresas verticalmente integradas nas quais os processos de produção, processamento e comercialização ficaram sob controle de uma mesma empresa, tal como no caso dos setores avícola, hortifruticultural, pecuário e de celulose, ou assumiram formas intermediárias permitindo graus diversos de autonomia dos produtores. Em alguns casos, vide o exemplo da soja e do trigo, um conjunto de pequenos e médios produtores, por vezes associados em cooperativas, conseguiram se capitalizar e fornecer produtos

---

<sup>72</sup> É o caso de Graziano da Silva (1981) para quem “o crédito é um instrumento de política econômica destinada a incentivar a aquisição de produtos industriais por parte da agricultura” (p. 100), sendo esta a razão da opção por uma tecnologia intensiva em capital mesmo com grande disponibilidade de mão de obra.



para a agroindústria, com resultados econômicos diversos (Sorj, 1980).

Conforme Guilherme Delgado (1985), a esse aspecto de integração entre as atividades empresariais no complexo agroindustrial, dever-se-ia considerar um outro, o da fusão entre capitais inter-setoriais, que difere da integração agricultura – indústria por ser mais amplo, formando conglomerados sob o comando do grande capital, com predomínio do capital financeiro. Nesses conglomerados o capital busca equalizar as taxas médias de lucro entre várias atividades distintas, garantindo uma rentabilidade média elevada. Com essa rearticulação das atividades produtivas e financeiras, emergiram novas áreas de acumulação na agroindústria para diferentes setores do capital, sendo que o vértice da acumulação esteve especialmente localizado fora da produção diretamente agrícola.

Nas fazendas, a adoção dos pacotes tecnológicos centrados na mecanização teve forte efeito poupador de mão-de-obra, substituindo trabalho humano por máquinas em diferentes etapas do processo produtivo, o que levou à redução dos trabalhadores permanentes, mas não dispensou o trabalho sazonal, sobretudo nos períodos de colheita. A mecanização possibilitou também intensificar a atividade produtiva e ampliar a produtividade do trabalho e por unidade de área, o que levaria à ampliação da escala de exploração, com efeitos na estrutura fundiária e na especialização produtiva, favorecendo a monocultura, tal como na agroindústria da cana de açúcar em São Paulo, inclusive com a eliminação de culturas intercalares, como era o caso do feijão plantado nas ruas do canavial (GRAZIANO DA SILVA, 1982).

Ana Célia Castro (2010) argumentou que essa fase poderia ser entendida como o “*catching – up*” tecnológico da agricultura brasileira, processo pelo qual se deu o “emparelhamento” das tecnologias utilizadas no país com as dos países de capitalismo avançado, inicialmente pela absorção das inovações introduzidas pela “revolução verde” e depois com produção de tecnologia própria, especialmente no que se refere à correção de acidez dos solos. Na fase inicial, entre os anos 1940 e 1970 constituiu-se o aparato institucional, com a criação de centros de pesquisa, a difusão dos sistemas de assistência, extensão e crédito, o treinamento de pesquisadores brasileiros em centros de pesquisa estrangeiros. A partir da década de 1970, a inovação na agricultura se vinculou à estratégia de desenvolvimento nacional elaborada no II PND e a soja foi o produto mais emblemático, no qual os esforços de pesquisa obtiveram melhores resultados, possibilitando inclusive a expansão de sua produção para as regiões do cerrado, na região Centro – Oeste. Neste processo, o papel das agências estatais é

decisivo, favorecendo a integração agricultura – indústria.

A literatura que interpretou a modernização da agricultura pelo eixo da formação dos complexos agroindustriais tendia a ver de forma crítica os efeitos sociais deste processo, embora considerasse positiva a mudança da base técnica. Na linhagem de um marxismo de inspiração kautskiana e de viés bastante evolucionista, Guimarães (1979) argumentou que a “transformação das forças produtivas” era o elemento propulsor do “progresso da agricultura” (p. 83) e comandava as mudanças sociais no campo no sentido da afirmação do capitalismo, embora esse processo fosse limitado pelo viés seletivo das políticas governamentais que privilegiavam a grande propriedade e os produtos exportáveis obstruindo a difusão das novas técnicas para o conjunto da agricultura. A “supermecanização” tendia também a gerar uma superpopulação marginalizada dos novos processos produtivos que iriam formar um exército de reserva na periferia das grandes cidades. Outro autor oriundo do reformismo marxista dos anos 1960, Ignacio Rangel (2004 [1978]) considerava que esse efeito indesejável da modernização da grande propriedade, isto é, o “explosivo crescimento da população urbana”, tornava a “questão agrária” um problema já não mais essencialmente agrícola, pois esses trabalhadores teriam que ser aproveitados produtivamente na economia urbana em atividades tais como a construção civil ou a metalurgia.

#### 4.1.2 Relações de trabalho e organização política dos trabalhadores

Embora a literatura centrada na formação dos complexos agroindustriais tendesse a considerar as transformações nas relações de trabalho como decorrência mais ou menos direta da modernização da base técnica da agricultura, há especificidades neste processo que merecem consideração. A mais importante diz respeito à dinâmica das lutas políticas dos trabalhadores rurais em torno de direitos e da suspensão das formas tradicionais de coerção extra-econômica do trabalho no mundo rural. Como se sabe, a legislação trabalhista estabelecida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 não foi extensiva aos trabalhadores rurais, cujos direitos ficaram significativamente distintos dos trabalhadores urbanos, o que permitiu a continuidade de formas tradicionais de exploração do trabalho no campo. A legislação estabeleceu ainda empecilhos para a organização política desses trabalhadores, vedando o reconhecimento

de seus sindicatos durante longo período, o que enfraquecia a representação do trabalho nas negociações ou no enfrentamento com os grandes proprietários rurais. Houve, entretanto, uma dinâmica própria de organização das classes subalternas no campo que jogou papel determinante tanto na alteração da legislação quanto na mudança das relações tradicionais no interior das fazendas, e que não pode ser reduzida a uma decorrência das transformações econômicas.

O campesinato brasileiro teve tradicionalmente poucos recursos organizativos, permanecendo enredado em relações diversas de dependência e de dominação política dos grandes proprietários rurais. Afora as mobilizações de trabalhadores imigrantes em resistência às tentativas de reprodução das relações de dominação nas fazendas de café em São Paulo, cujas primeiras manifestações remontam a meados do século dezenove, no início do período da imigração subsidiada pelo estado<sup>73</sup>, e que tiveram continuidade nos primeiros anos do século vinte, são poucos os registros de enfrentamento do campesinato com a dominação tradicional dos proprietários, sendo o consentimento ou o abandono da fazenda as reações mais prováveis para a solução de conflitos. A saída da fazenda poderia significar alternativas diversas, tais como a reconstituição das relações de dependência em outra fazenda, a migração para regiões mais distantes da grande propriedade ou ainda o engajamento em movimentos messiânicos. A escassez de instituições sociais de apoio ou proteção a esse campesinato reduzia as suas possibilidades e tornava a balança de forças extremamente favorável à manutenção de sistemas repressivos de controle da força de trabalho por parte dos proprietários.

A resposta do campesinato aos conflitos no campo começa a mudar de padrão na década de 1940 com a emergência de organizações políticas relativamente autônomas capazes de estabelecer ligações com segmentos urbanos e mesmo com o governo. São emblemáticos os casos de formação de sindicatos e Ligas Camponesas no período, contando com a colaboração de militantes do Partido Comunista e de intelectuais urbanos. Welch (2010) estudou as tentativas de construção de um sindicalismo de trabalhadores rurais no estado de São Paulo no século vinte, mostrando a teia de relações que ligava trabalhadores rurais e os movimentos políticos, o crescimento da consciência em torno da afirmação de direitos trabalhistas e da mobilização política.

---

<sup>73</sup> Um impressionante relato das condições de trabalho dos imigrantes na lavoura paulista e dos primeiros enfrentamentos com os senhores de terra pode ser visto em Davatz (1980).

Nesse período, os sindicatos, embora não estivessem formalmente proibidos, não foram oficialmente reconhecidos pelo governo, o que dificultava o seu funcionamento e retirava sua legitimidade de representação legal.

No mesmo período, nas regiões canavieiras do nordeste, surgem as primeiras Ligas Camponesas, criadas a partir da ação política de militantes do PCB como forma de contornar o controle governamental sobre sindicatos e cooperativas de trabalhadores rurais, buscando preservar a autonomia camponesa e dedicadas à “auto-defesa” contra os grandes proprietários, sobretudo em casos de conflito e evicção de terras camponesas, sendo emblemático o episódio das lutas no Engenho da Galiléia no município de Vitória de Santo Antão. Após um período de intensificação da repressão, esta Liga Camponesa se rearticulava em meados dos anos 1950 e iniciaria o contato com o então jovem deputado estadual pernambucano Francisco Julião, que exerceu papel destacado de liderança do movimento. Na segunda metade desta década, as ligas criaram fortes organizações regionais e construíram importantes mobilizações políticas (CAMARGO, 1973).

Em Pernambuco, ligas e sindicatos possibilitaram o crescimento das mobilizações camponesas combinando reivindicações de reforma agrária e de direitos trabalhistas. As duas formas de organização foram, segundo Camargo (1973), concorrentes no vértice, porém complementares ou sobrepostas na base de forma que apesar das diferenças no método e nas bandeiras, as reivindicações não eram contraditórias. As ligas tendiam a ter postura mais radical e concentrar seus esforços na ocupação de terras nos engenhos, enquanto os sindicatos envidaram esforços em torno da regulamentação de direitos trabalhistas, que teve amplo desenvolvimento quando Miguel Arraes esteve à frente do governo estadual (1962 – 1964). O governo procurou institucionalizar os conflitos trabalhistas, produziu por meio de decreto legislativo regulamentação para as relações de trabalho na agroindústria canavieira, ajudou a controlar o poder repressivo dos proprietários de terra e a proteger a ação das lideranças sindicais e camponesas, alterando a balança de forças, historicamente negativa para os trabalhadores (CAMARGO, 1973).

No plano nacional, as lutas dos trabalhadores rurais estiveram na origem da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 que consagrou um conjunto de direitos que, se não igualavam as condições de trabalho no campo e na cidade, estabeleciam limites para a superexploração da força de trabalho e bases para a alteração das relações tradicionais de dependência. No mesmo período, o governo do

presidente João Goulart favoreceu a legalização de diversos sindicatos de trabalhadores rurais e de sua Confederação Nacional, a CONTAG. Pereira (1997) e Reis (1998) viram aí a mudança de padrão da resposta das classes subalternas do campo ao sistema repressivo de controle das tradicionais formas de “lealdade” ou de “saída” para o que se chamou de “voz” (“voice”) indicando o exercício da participação e contestação política como forma predominante.

A mudança estrutural decisiva foi a ruptura das relações tradicionais de dominação, isto é, dos sistemas repressivos de controle da força de trabalho, e a emergência de novas relações entre as classes sociais no campo, processo prolongado no tempo e que assume formas diversas nas diferentes regiões do país. A dominação tradicional no Nordeste se deu especialmente sob a forma das relações de “morada”, na qual os camponeses estabeleciam residência no interior dos engenhos canavieiros, recebendo além da casa, pequenos lotes de terra no qual tinham autorização para cultivar alimentos e, por vezes, criar animais. Em troca, estavam disponíveis para o trabalho no engenho em tarefas diversas a critério do proprietário, recebendo por elas remuneração financeira em valor variável (GARCIA JUNIOR, 1990; SIGAUD, 1979). Era uma relação de dependência pessoal que podia incluir a proteção pessoal, a subordinação à administração da justiça feita pelo proprietário e o alinhamento político. Os conflitos podiam ser resolvidos com a submissão do camponês em litígio ou com sua saída do engenho o que usualmente significava a reconstituição da “morada” em outro lugar. É esta alternativa que começa a deixar de existir nos anos 1950 e, com ainda mais força após 1964, quando os moradores começam a abandonar os engenhos em massa e fixarem-se nas cidades em definitivo.

Há na dissolução da “morada” nos engenhos canavieiros nordestinos um jogo de fatores complexo que envolve mudanças na economia da cana de açúcar e nas relações políticas entre as classes. As mudanças no mercado do açúcar incentivaram o aumento da produção após um período de crise, levando os proprietários a buscar intensificar a exploração do trabalho na região ou a redução dos custos de reprodução da mão de obra, por meio de formas de pressão que podem incluir a retirada de concessões de terra para plantio de alimentos ou da autorização para plantio e criação, bem como o pedido de devolução da casa de moradia ou a manipulação das condições de trabalho e remuneração. Se no passado a eficácia das pressões dos proprietários era certa, com as lutas camponesas e com as mudanças legislativas, houve maiores possibilidades de resistência, inclusive com o recurso à ação judicial que podia obrigar os proprietários a

conceder indenizações em dinheiro ou pequenos lotes de terra. No curto período do governo Arraes em Pernambuco, a correlação de forças foi mais favorável aos trabalhadores, o que se alterou em 1964 com um período de intensa repressão aos sindicatos, que, no entanto, voltariam a se rearticular e exercer papel importante nos conflitos (SIGAUD, 1979).

A decadência da “morada” como relação dominante levou a uma diferenciação das relações de trabalho nos engenhos, sendo que parte da força de trabalho passou a residir fora da propriedade enquanto outra parte permaneceu. A residência nas cidades, contudo, não poderia ser diretamente associada ao padrão clássico de um operariado rural, os trabalhadores pernambucanos em geral vendiam sua força de trabalho a patrões diversos, sendo remunerados por diária ou por tarefa e, por vezes, submetiam-se aos serviços de intermediação feitos por contratantes de trabalho, os “empreiteiros”. A diferenciação permitia aos proprietários intensificar ainda mais a exploração oferecendo aos trabalhadores temporários remuneração um pouco superior, desde que cumprissem o volume de trabalho por eles fixado, em contrapartida, os moradores tinham condições de trabalho melhores (SIGAUD, 1979).

Nesse jogo, o direito assumia um papel decisivo para a compreensão dos trabalhadores de suas diferentes possibilidades. Os moradores estiveram, em geral, mais próximos dos sindicatos e conseguiram obter o registro formal de sua condição, o que facilitava a reclamação de direitos trabalhistas, o que não se dava com os temporários, que ficaram conhecidos como os “clandestinos”, devido à ausência de registro do contrato de trabalho, e eram receosos de recorrer ao auxílio dos sindicatos. A ação sindical foi mais eficiente na defesa dos direitos dos moradores contra a expulsão das fazendas e contra abusos dos proprietários, tornou-se desta forma um recurso e um limite ao poder discricionário dos senhores de engenho. Algumas vezes, sindicatos mais atuantes conseguiram agir também em defesa dos “clandestinos”, podendo até levar à formalização do contrato (SIGAUD, 1979).

O importante a se verificar na pesquisa de Sigaud é que a suspensão dos sistemas repressivos de força de trabalho em Pernambuco não poderia ser atribuída apenas ao jogo das forças econômicas nem apenas à reação dos proprietários às mudanças na legislação trabalhistas, mas envolvia diferentes possibilidades de luta e resistência, nas quais o direito assumia um papel decisivo. Também não se poderia equiparar esse processo à formação direta de um proletariado rural, tendo a “perspectiva camponesa” permanecido uma alternativa nas reivindicações dos trabalhadores, tanto

dos “moradores” quanto dos “clandestinos”, que mesmo residindo nas cidades procuravam aproveitar as oportunidades que se abriam para “botar um roçado”, isto é, desenvolver a agricultura em terra própria ou arrendada. Afrânio Garcia Júnior (1990) em pesquisa realizada na Paraíba no mesmo período chegou a conclusões semelhantes, reforçando a ideia de que a transição das formas de dominação pessoal no Nordeste brasileiro continha possibilidades variadas em relação à proletarização.

A sociologia paulista, tal como no estudo também clássico de Mello (1976), identificou neste estado um avanço mais significativo da proletarização. Neste estado, onde a mecanização da agricultura avançou mais cedo e mais rapidamente<sup>74</sup>, a ruptura das relações de colonato produziu um tipo característico de trabalhador temporário, conhecido como “bóia fria”, contratado para jornadas extenuantes de trabalho e remunerado por diária ou por tarefa especialmente nos períodos de colheita, sem registro de seus contratos de trabalho. A oferta de grande contingente de força de trabalho para a colheita tornava-se um recurso para os grandes proprietários no processo de mecanização da produção, evitando os altos custos da compra de colheitadeiras, nem sempre bem adaptadas ao terreno ou às culturas.

Já José de Souza Martins (1975) concentrou sua pesquisa em camadas da população rural que não foram diretamente proletarizadas e que mantiveram formas de produção tradicional, que ele qualificou como uma economia de “excedente”, na qual os agricultores produzem diretamente os meios de sua subsistência, sem depender de relações de mercado, e vendem o excedente que é comprado em mercados urbanos por preços reduzidos. Para este setor, o custo da modernização técnica não é compensado com a rentabilidade, o que ajuda a entender a dificuldade dos programas de extensão rural paulistas em promover o uso de insumos e equipamentos nessas condições, pois “nem toda persistência de padrões costumeiros de utilização de fatores de produção é anti-empresarial” (MARTINS, 1975, p. 41). A adoção de novas bases tecnológicas na pequena produção estava mais relacionada ao acesso ao mercado e à especialização produtiva que inibe a economia de excedentes. Este era o caso dos pequenos produtores de algodão da região de Sorocaba, em geral arrendatários de terras das grandes

---

<sup>74</sup> De acordo com Graziano da Silva, em São Paulo, o número de estabelecimentos que utilizavam equipamentos de tração mecânica cresceu de 2,1% em 1960 para 22,0% em 1975. No mesmo período o percentual de estabelecimentos que declaravam usar majoritariamente força de trabalho humana caiu de 42,75% para 9,5%.

propriedades que desenvolviam o cultivo do algodão como atividade intersticial e foram premidos a incorporar investimentos em sementes selecionadas e inseticidas, embora enfrentassem dificuldades de crédito oriundas das condições do arrendamento.

Essa diversidade nas relações de trabalho no mundo rural é um argumento importante contra teses que derivaram da modernização da base técnica da agricultura ou da formação dos complexos agroindustriais uma tendência geral de proletarização das classes subalternas do campo, uma espécie de armadilha teórica que identificava o avanço do capitalismo com a necessária proletarização da força de trabalho, obstruindo a compreensão de alternativas historicamente existentes, por vezes não determinadas apenas pelas condições econômicas, mas por variáveis políticas e culturais. Se se pode falar em uma tendência geral, ela é mais bem descrita como a do enfraquecimento dos sistemas repressivos de controle da força de trabalho e das relações tradicionais de dominação das classes subalternas, especialmente com a decadência das relações de “morada” e de “colonato” que, no entanto não devem levar a identificação de um proletariado rural homogêneo, nem do aniquilamento de mecanismos extra-econômicos de exploração da força de trabalho que podem ser utilizados em situações específicas ou podem mesmo se tornar uma prática permanente como se viu (e ainda se vê) em certas fazendas na fronteira amazônica. Nem dos mecanismos de superexploração da força de trabalho, muitas vezes infensos às tentativas de regulação estatal, como ainda se observa em regiões de agricultura mecanizada, tal como na produção de cana de açúcar em São Paulo<sup>75</sup>.

No enfrentamento às relações tradicionais de dominação, a ação política dos trabalhadores foi decisiva, tanto nos sindicatos, que tiveram seu funcionamento permitido durante o regime militar, quanto em outros movimentos sociais. A criação de uma legislação trabalhista em 1963 para os trabalhadores do campo forneceu recursos legais e os sindicatos, mesmo que durante o regime militar tenham sido controlados ou vigiados pelos órgãos oficiais, empenharam-se em conseguir sua efetiva realização, o que podia significar na prática, a oferta de apoio jurídico para que trabalhadores contestassem as ações de seus patrões ou exigissem indenizações em dinheiro. Abria-se uma possibilidade de incorporação dos camponeses ao ordenamento político nacional mediante o reconhecimento de direitos e, concomitantemente, o regime militar iniciou a

---

<sup>75</sup> Sobre a Amazônia, ver Martins (2009); sobre São Paulo, ver Maria A. Moraes da Silva (2013).



construção de uma rede de proteção social aos trabalhadores rurais, com o Funrural, instrumento de previdência social rural, que também contou com o suporte logístico dos sindicatos. Assim, enquanto reprimia as lideranças mais combativas e toda ação política independente do campesinato, o regime investiu em formas controladas de incorporação das classes subalternas do campo em seu projeto nacional. A ambiguidade desta política, como perceberam Reis e Houtzager, é que se o regime contava com os sindicatos para levar adiante a “modernização” das relações de trabalho no campo, em contrapartida, temia a autonomia da política camponesa e por isso tratava de estabelecer formas de controle da atividade sindical<sup>76</sup>. Assim, se a incorporação mediatizada pelos sindicatos abria certas possibilidades de ação política, restringia outras.

#### 4.1.3 Estrutura fundiária

A estrutura fundiária brasileira foi afetada pelas políticas de colonização de terras na Amazônia e pelos incentivos à modernização da grande propriedade por meio do crédito rural. O desenvolvimento da grande propriedade agrária no Brasil esteve tradicionalmente associado a um padrão extensivo de crescimento no qual a ampliação da produção se dava pela incorporação de novas terras e não do aumento da produtividade das áreas já ocupadas. A modernização da base técnica pode ter permitido melhor utilização do fator tecnologia, mas não sustou a incorporação de novas terras como fator dinâmico do crescimento do produto agrícola, de forma que a ampliação das grandes fazendas e a constituição de novas propriedades continuou a ocorrer. Os autores são também unânimes em apontar a valorização do preço da terra neste período, processo que seria a princípio contra-intuitivo, pois a ampliação da oferta de terras, com a extensão da fronteira, e o aumento da produtividade por unidade de área (nas regiões

---

<sup>76</sup> Pereira (1997) viu no crescimento do movimento sindical de trabalhadores rurais durante a ditadura militar um indício forte da modernização política, esta integração do campesinato ao ordenamento legal, com direitos, significaria, para o autor, o encerramento histórico das próprias possibilidades de existência do campesinato enquanto tal. A submissão aos direitos levaria à proletarização. Por caminho diverso, isto é, pela análise do avanço das transformações da base técnica da agricultura, alguns economistas chegaram a conclusão semelhante. Ambas as posições, no entanto, parecem ser orientadas por uma visão excessivamente teleológica das mudanças sociais e excessivamente homogênea dos processos de “modernização”.

mais capitalizadas) poderiam ter acarretado a diminuição do valor.

A principal razão para tanto foi o uso da terra como uma “reserva de valor”, estratégia que segundo Rangel (2004) seria antiga e decorrente da alta inflação e da fraqueza do mercado financeiro no Brasil. Segundo o autor, se o preço da terra não decaí mesmo com a ampliação da oferta, é porque haveria uma demanda de terra para fins não agrícolas, ou seja, o mercado imobiliário absorve a poupança como defesa contra a inflação. Além disso, o preço da terra não estaria refletindo apenas a remuneração do capital investido, mas uma “expectativa de valorização futura”, a qual o autor denominou a “quarta renda da terra” em alusão à teoria marxista da renda da terra. Essa expectativa é essencialmente um processo especulativo que provoca a dissociação entre o preço da terra e a renda aferida pela sua efetiva utilização, bem como o torna suscetível à alta volatilidade dos mercados imobiliários. Segundo Rangel, desta forma a questão agrária estaria se tornando cada vez mais um problema financeiro, pois o elevado preço da terra seria decorrente mais das imperfeições do mercado financeiro, que não oferece ativos seguros para proteção contra a inflação, que de problemas intrínsecos à agricultura. Como o elevado preço da terra pode ser entendido como um óbice para a compra de terras para uso produtivo - pois seu valor não corresponderia diretamente à renda extraída da produção - tanto diretamente pelos agricultores interessados em expandir sua produção quanto pelo governo em projetos de reforma agrária, a contenção da “quarta renda da terra” seria decisiva para favorecer o acesso à terra, esse problema deveria ser resolvido entretanto fora da agricultura, com a organização do mercado financeiro.

Boa parte do movimento especulativo com a compra de terras teve relação com os projetos de ocupação e colonização da Amazônia. Com a farta disponibilidade de crédito rural e com os incentivos fiscais oferecidos pelo governo, a compra de grandes extensões de terra nesta região foi facilitada, atraindo investimentos variados de grandes empresas brasileiras e estrangeiras. Graziano da Silva (1982, p. 71 e ss.) mostra o movimento de empresários paulistas para a compra de terras na Amazônia, utilizando fartamente os recursos do crédito rural e dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM, mas poucas vezes envolvendo-se diretamente com a agricultura. A pecuária extensiva foi a atividade econômica que mais atraiu os investimentos das grandes

empresas devido ao baixo investimento inicial, a pouca utilização de força de trabalho e de maquinário, com boas perspectivas de mercado. A ação estatal na região favorecia quase sempre os grandes proprietários<sup>77</sup>, tanto nos procedimentos de leilão de terras públicas, quanto no reconhecimento da validade de títulos de propriedade em situações de conflito, o que costumava levar ao desalojamento dos “posseiros” ou a conflitos entre esses e a polícia ou grupos armados no interesse dos grandes proprietários (BUNKER, 1988).

Em São Paulo, estado no qual a modernização da base técnica estava mais avançada, o movimento na estrutura fundiária na década de 1970 também foi de concentração e de valorização das terras, ao contrário da década anterior quando as estatísticas registram uma ampliação do número de pequenos estabelecimentos. Segundo Graziano da Silva, isto se devia ao “fechamento da fronteira” agrícola no estado, com a ocupação neste período das terras ocupadas por posseiros, em geral pequenos agricultores que expropriados vão migrar para outros estados ou engordar os contingentes de trabalhadores disponíveis para servir como assalariados ou “boia fria”. Este é o movimento principal dos períodos de crescimento econômico nos quais a perspectiva de rentabilidade é maior, mas não se excluía a compra de terras como reserva de valor que poderia ser observada pelo percentual de terras não utilizadas produtivamente no estado, que o autor calcula em cerca de 20% do total cadastrada, além de vastas áreas também ociosas no interior de grandes propriedades. No conjunto, poder-se-ia afirmar que apesar dos investimentos em capital, a terra continuava sendo o “meio de produção fundamental na agricultura paulista” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 77), o que, para o autor, revelava certa “debilidade” do desenvolvimento do capitalismo no campo.

No Rio Grande do Sul, a valorização das terras e os movimentos de concentração fundiária estiveram ligados à expansão da cultura da soja e do trigo em fazendas com uso crescente de novas tecnologias e que pressionaram os pequenos produtores do estado, sendo que muitos optaram por vender suas propriedades e

---

<sup>77</sup>Segundo Bunker (1988, p. 228), o “INCRA tendia a apoiar a presunção de que as reclamações de grandes extensões de terra eram válidas antes mesmo que os títulos tivessem sido investigados e se tentasse arbitrar ou negociar reassentamento ou indenização dos ocupantes que reclamavam direitos de uso”. Muitas vezes isso se devia não a uma orientação explícita dos dirigentes estatais, mas de “decisões de burocratas individuais tentando lidar com seu próprio trabalho ao menor custo para si e de acordo com suas convicções e valores” (idem, p. 229).

ingressar nos projetos de colonização na região amazônica onde se poderia investir em maiores unidades com preço mais baixo, nas quais algumas vezes conseguiram levar a produção de soja em características semelhantes às praticadas no estado de origem (SORJ, 1980).

O mecanismo imaginado para sustar a concentração de terras, especialmente o seu uso especulativo, quando da elaboração do Estatuto da Terra, foi a aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR). Alguns dos reformadores agrários do primeiro governo do regime militar, tal como Paulo de Assis Ribeiro, consideravam que o ITR poderia ser o principal instrumento de reforma da estrutura agrária, operando como forte estimulador da venda de terras sem uso agropecuário e até como fonte de arrecadação de recursos para a reforma, como se mostrou no primeiro capítulo desta tese. Durante o regime militar, o cálculo do ITR foi alterado três vezes, em 1965 quando da regulamentação do Estatuto da Terra, em 1972 e em 1980, entretanto ao longo do período não conseguiu atingir nem os objetivos fiscais nem os de reforma agrária. Isto por conta de um conjunto de problemas, a saber, o baixo valor das alíquotas efetivamente cobradas, o baixo valor da base de cálculo (o “valor da terra nua” obtido por meio de autodeclaração dos proprietários) e a alta evasão fiscal (DI SABBATO, 2009). Um estudo promovido pela FGV em 1978 sugeria ainda que o ITR efetivamente tributava mais os pequenos proprietários e as empresas rurais que os latifúndios. Havia ainda subdeclaração dos valores informados pelos proprietários sem que o INCRA, órgão competente para tanto, exercesse fiscalização. Mesmo assim, devido à evasão direta, o ITR arrecadava apenas 55% do valor emitido nas declarações, sendo que 30% dos imóveis eram devedores. A evasão concentrava-se nos latifúndios por dimensão, entre os quais 91% dos imóveis registrados eram devedores e que pagavam apenas 8% do valor emitido (GRAZIANO DA SILVA, 1982, cap. 10).

Em conjunto, a política tributária do regime militar gravou pouco o setor rural, o que poderia ser observado pelos dados levantados por Gonçalves Neto (1997), mostrando que o imposto de renda da atividade agrícola teve pouca participação na receita tributária total do país (apenas em 1974 e 1975 conseguiu chegar a 0,2% do total arrecadado, nos outros anos, nem isso) e mesmo no total das receitas do setor, não superando a casa de 0,5% (idem, p. 220). Conforme este autor, a razão para tanto foi, além do baixo teto de tributação, a possibilidade de abatimento de muitos dos investimentos na aquisição de maquinário e insumos modernos do valor da renda tributável – alguns dos insumos poderiam produzir até duplo abatimento, como

investimento e como despesa de custeio, como no caso de fertilizantes, defensivos, sementes melhoradas. Desta forma esse tratamento privilegiado deve ser entendido como parte da política de modernização da base técnica do setor e da mesma maneira, reproduz o viés seletivo desta ao beneficiar mais os produtores capazes de se engajar nos mecanismos de crédito e aquisição desses insumos.

Assim, também no período da modernização da base técnica, a distribuição fundiária brasileira reproduziu a sua conhecida “inércia” estrutural, isto é, a resistência na alteração de índices de grande concentração e alta desigualdade na distribuição da terra, embora a estrutura não seja a mesma para todas as regiões do país, comportando diferenças significativas. Essa característica permaneceria após a redemocratização do regime político e se mantém até os dias atuais, como mostram Hoffman e Ney (2010) em estudo comparativo sobre a distribuição da propriedade rural que revelou a pequena modificação dos índices de Gini e de Atkinson que medem desigualdade e concentração. O Gini varia de 0,855 em 1975 para 0,856 em 2006, e o Atkinson cresce de 0,856 para 0,874. A área ocupada pelos 50% menores produtores em 1975 era de 2,5% do total de áreas ocupadas no país em 1975 e esse valor permanece quase inalterado até 2006 quando atinge 2,4%. Já os 5% maiores produtores ocupavam em 1975 68,7% da área total, e em 2006 69,3%, números que indicam essa “inércia” na estrutura.

A ideia da “inércia” indica o quanto em dados estatísticos agregados a desigualdade no acesso à terra é reforçada pelos complexos movimentos das políticas públicas e de estratégias diversas de agentes privados, mas não pode ocultar as transformações realmente existentes na ocupação do território em período de tempo tão longo, muitas delas observadas ao longo desta tese. O que ela revela é que, mesmo com mudanças na economia agrícola, com programas de colonização, com as grandes migrações para o Centro – Oeste e a Amazônia e, nos últimos vinte anos, com o incremento do número de famílias assentadas em projetos de reforma agrária, a desigualdade não cede.

Conforme Wanderley (2009), esse protagonismo da propriedade da terra no processo de modernização indica também que, a despeito dos vultuosos investimentos em capital, a terra continua sendo um elemento organizador da atividade agrícola. O exclusivo agrário tem como consequência o “bloqueio” da agricultura familiar como forma alternativa de produção, impossibilitando o desenvolvimento de todas as suas potencialidades e projetando a tensão em torno da estrutura agrária até o tempo

presente.

#### 4.1.4 Ampliação das capacidades estatais

Tanto Reis (1998) quanto Houtzager (2004) notaram as implicações das políticas empreendidas pelos militares no processo de “state building” brasileiro. Também Otávio Velho (1976) percebeu que ao longo do século vinte, houve um deslocamento processual dos centros de autoridade dos níveis locais para a autoridade central, que no regime militar levaria ao que ele chamou de um capitalismo autoritário centralizado, na medida em que os grandes proprietários de terra perdiam capacidade de exercício da coerção política sobre as classes subalternas no campo. Em linhas gerais poderíamos aproximar esse processo do que Tilly (2007) chamou de desenvolvimento de “capacidades estatais”, isto é, a capacidade do estado de fazer cumprir as suas decisões, de forma que a intervenção dos agentes estatais sobre recursos não estatais possa alterar a distribuição de recursos econômicos, as interconexões entre os cidadãos e suas atividades. Assim, em um regime político no qual as capacidades estatais sejam elevadas, a ação estatal tem condições significativas de afetar os recursos, as atividades ou as interconexões entre os cidadãos e, ao contrário, quando as capacidades estatais são diminutas, a probabilidade de que isso ocorra é pequena. Nesta análise, o desenvolvimento das capacidades estatais tem uma importante relação com os processos de democratização, pois a proteção dos cidadãos em face de poderes privados depende de que o estado seja capaz de fazer cumprir as leis e de garantir a liberdade da expressão política dos diferentes grupos sociais na esfera pública. Em contrapartida, a excessiva concentração de recursos estatais pode levar à formação de poderosos estados autoritários nos quais as expressões sociais estejam abafadas pelo poder coercitivo centralizado, e por isso pode-se dizer que a relação entre capacidades estatais e democracia não é linear e seriam as combinações entre elas que poderiam definir o sentido da intervenção estatal e das políticas públicas.

Voltar nosso foco para a história brasileira pode nos ajudar a compreender a importância da alteração no padrão de intervenção estatal no mundo rural e das instituições públicas criadas durante o regime militar. No momento da formação do estado nacional brasileiro após a independência de 1822, o mundo rural foi largamente

resistente à regulação racional – legal de suas relações sociais pelo estado, a escravidão, relação de trabalho então dominante era vista pelos proprietários como uma relação privada, não submetida ao ordenamento público, as grandes fazendas operavam de forma bastante autárquica em suas relações com o mundo exterior, e como foi consagrado nos estudos de Oliveira Vianna (1952), constituíram em torno dos grandes proprietários redes de poder infensas ao poder público. Em seu momento fundacional o estado centralizado era fraco até mesmo para administrar a justiça e não dispunha de controle efetivo nem sobre a população nem sobre o território (FRANCO, 1983). Constituir o estado passava por ampliar as capacidades estatais e centralizar o poder administrativo e jurídico, tal como interpretou uma linhagem de *state makers* da qual fazem parte Oliveira Vianna e o visconde do Uruguai. Neste sentido, a formação do estado dependeu de um jogo de poderes que opôs e articulou dirigentes estatais e oligarquias regionais formadas por grandes proprietários de terra cujo resultado era incerto e que determinou o ritmo e a forma da centralização da autoridade.

Tilly (2007) considera que a ampliação das capacidades estatais pode favorecer a democratização na “longa duração” quando combinada com três grandes processos de mudança social, a saber, a diminuição da autonomia de grandes centros de poder não estatais, senhores de terras entre eles, especialmente quando detentores de meios coercitivos; o insulamento das políticas públicas dos maiores fontes de desigualdade social; e o incremento das relações entre redes interpessoais de confiança e as políticas públicas. Assim, não haveria uma contradição intrínseca entre capacidades estatais e democratização, mas uma possibilidade de combinação entre elas.

Pode-se perceber que, no que diz respeito ao mundo rural, o estado brasileiro se desenvolveu em ao menos três campos, a saber, o controle sobre o território, a regulamentação das relações de trabalho e a regulação da atividade econômica. Nessas três grandes frentes foram criadas novas instituições públicas, produziu-se copiosa legislação e instrumentos de políticas públicas que de várias maneiras, com alterações ou não, permaneceram em vigor no período democrático que se seguiu. Em relação ao território, o estado fez uso sobretudo da legislação do Estatuto da Terra para intervir em áreas de conflito com vistas a debelar atores mais radicais e suprimir ameaças à ordem política e social, lançando mão inclusive de iniciativas de distribuição de terras. A política de colonização foi, entretanto, a principal iniciativa no sentido de ampliar o controle estatal sobre o território, como se viu com maiores detalhes no capítulo 3 desta tese, com implicações importantes para a própria dinâmica estatal. Em relação à

regulamentação das relações de trabalho, como se delineou acima, a intervenção estatal no sentido de burocratizar conflitos e estimular a contratualização das relações trabalhistas jogou papel no enfraquecimento das formas tradicionais de dominação no campo, introduzindo o ordenamento público em um tipo de conflito social do qual esteve por longo tempo ausente, o que possibilitou deslocar a balança de forças tradicionalmente muito favorável aos grandes proprietários, ainda que não se tenha confrontado frontalmente seus interesses econômicos.

Se a ampliação das capacidades estatais pode ter favorecido o enfraquecimento do arbítrio dos grandes proprietários na condução das relações de trabalho no campo, o que de alguma forma poderia favorecer na “longa duração” o processo de democratização, o mesmo não se pode dizer aos demais critérios propostos por Tilly. O padrão das políticas públicas empreendidas pelo regime esteve longe de estar “insulado” da influência das principais categorias reprodutoras de desigualdade na sociedade brasileira. Tanto a distribuição do crédito rural, principal instrumento de financiamento da economia agrícola, quanto as políticas de colonização foram altamente seletivos, privilegiando certas classes e grupos sociais em detrimento de outros. A distribuição desigual do crédito foi decisiva para a conversão do latifúndio em empresa capitalista. Quanto à colonização, as barreiras à concessão de propriedade à “migração espontânea” e o privilegiamento de colonos capazes de mobilizar recursos próprios nos projetos governamentais dão indicações do viés estabelecido na condução das políticas estatais no período.

No que diz respeito à regulação da economia, as agências criadas pelo regime foram importantes para compatibilizar o desenvolvimento da agricultura com a continuidade do projeto de industrialização. A regulação estatal da economia capitalista pode assumir formas diversas, mas tornou-se absolutamente necessária, como mostra Bob Jessop (2002) em sua tentativa de síntese e desenvolvimento da teoria da regulação e seguindo o argumento de Karl Polanyi (1980), pois o modo capitalista de produção exige, por sua própria dinâmica, procedimentos de coordenação não providos pelo livre jogo do mercado. A economia capitalista seria assim inerentemente incapaz de atingir um “auto-fechamento” (“*self-closure*”), na medida em que depende de um balanço sempre instável entre suportes econômicos mediados pelo mercado e suportes extra-econômicos, cuja eficácia depende de mecanismos para além do mercado. O mercado não resolve por si mesmo, por exemplo, os problemas de reprodução da força de trabalho, da produção do conhecimento ou da utilização da terra.



Durante o século vinte, houve nos países de capitalismo avançado diversas tentativas, mais ou menos bem sucedidas, de coordenação das relações entre a agricultura e o conjunto da economia por parte do estado. A reprodução de uma economia capitalista de base industrial precisa contar com fontes regulares de alimentos a preços razoavelmente baixos o que motivou o controle, muitas vezes por meio de subsídios estatais, da oferta de produtos agrícolas, como mostram as experiências europeias e norte-americanas, no sentido de garantir o que e o quanto produzir, bem como patamares mínimos de sustentação da renda dos agricultores, problema que esteve na base da formulação das políticas agrícolas contemporâneas<sup>78</sup>.

Entretanto, à diferença das políticas que predominaram na União Europeia e, em menor medida, nos Estados Unidos, as políticas regulatórias da integração da agricultura brasileira com a economia nacional foram discriminatórias dos pequenos e médios produtores e favoreceram diferencialmente a grande produção. A concentração da propriedade da terra foi no Brasil um recurso para a capitalização da produção e para a seletividade no acesso a políticas públicas.

#### **4.2 Questão agrária, crise do desenvolvimentismo e redemocratização política**

Nos anos 1980 o mundo rural e a questão agrária foram profundamente afetados por dois processos sociais importantes, as mudanças no regime político com a abertura democrática que levaria ao fim do regime militar e a crise fiscal do estado, que teve forte incidência sobre as políticas públicas e o financiamento da agricultura. Como pretendemos mostrar, esses dois processos foram decisivos para a reconstrução da interpretação hegemônica, pois a crise econômica e a mudança de regime política não só colocavam em xeque o modelo de desenvolvimento construído pelo regime militar, alterando os alicerces da regulação estatal sobre a economia agrícola, como recolocavam em pauta a possibilidade de mobilização do estado para intervenção na estrutura agrária. A mudança de regime reconfigura também o quadro institucional, ampliando a importância da representação parlamentar e criando novas possibilidades

---

<sup>78</sup>Para um interessante balanço das políticas agrícolas no século vinte, ver Veiga (1994, 2007).

de representação política e de pressão sobre os governos, que serão, de forma distinta, utilizadas pelos grupos e classes sociais em contenda. Em boa medida, a reconfiguração da questão agrária dependeu das respostas que foram elaboradas a esse novo desafio.

#### 4.2.1 A política econômica e a agricultura

Guilherme Delgado (2012) considera que este foi um período de transição, demarcado temporalmente em torno de 1982/ 1983 e 1999, no qual o modelo de crescimento econômico anterior se exauriu sem que estivesse claramente constituída uma nova estratégia. A transição teria comportado, segundo o autor, dois momentos distintos, sendo que no primeiro, que dura até 1993, predomina o “ajuste estrangido” da economia às imposições decorrentes da crise fiscal, no qual os instrumentos da política de modernização dos militares foram sendo desmontados com a redução do crédito rural e alterações na política de preços mínimos. No segundo, entre 1994 e 1999, houve mudança no cenário externo, que se tornou mais favorável à abertura da economia e maior liberalização do setor agrícola, período que se encerra com a crise cambial de 1999.

A crise fiscal do estado nacional brasileiro foi vista como decorrência de mudanças importantes na economia internacional com o “segundo choque do petróleo” que provocou forte elevação do preço dos combustíveis fósseis em 1979 e ao mesmo tempo levou a uma diminuição da liquidez internacional, ou seja, da disponibilidade de capitais para o financiamento das dívidas ou do investimento dos países em desenvolvimento. O padrão de crescimento da economia brasileira na segunda metade da década de 1970 foi altamente dependente de financiamento externo, o que a tornou particularmente vulnerável à mudança no cenário internacional. Os déficits no balanço de pagamentos e a menor disponibilidade de recursos externos sinalizavam a necessidade de mudanças no padrão de intervenção do estado no financiamento do crescimento econômico. Delfim Netto (2005), que voltou ao Ministério da Fazenda em 1979, sustenta que a política econômica do regime militar implementada a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1974 evitou o enfrentamento da vulnerabilidade externa da economia, ampliando o endividamento externo e com fraco esforço exportador, assim, com a crise internacional teria sido necessário um “ajuste

estrutural”<sup>79</sup> na economia, reduzindo o consumo interno, os investimentos públicos e as importações, e ao mesmo tempo, procurando estimular as exportações, nas quais o setor agrícola teve destaque. O período de ajuste, com forte impacto nas taxas de crescimento, durou ao menos até 1984<sup>80</sup>. A interpretação, embora hegemônica, é polêmica, tendo Antônio Barros de Castro (1985) argumentado em sentido diverso, de que foram exatamente os investimentos realizados naquele período que possibilitaram o enfrentamento da crise, isto porque esses investimentos enfrentavam gargalos produtivos do processo de industrialização e devido ao seu longo tempo de maturação, produziram resultados posteriormente. O II PND teria possibilitado substituir importações estratégicas, no setor de bens de capital e de insumos básicos, que contribuiriam para o equilíbrio da balança de pagamentos. José Luís Fiori (1992), por sua vez, afirma que a crise representou um esgotamento do potencial do estado como indutor do desenvolvimento, devido às debilidades do modelo brasileiro<sup>81</sup>, uma espécie de “crise orgânica” do desenvolvimentismo que exigia um forte realinhamento de compromissos e a reforma do estado.

A crise fiscal atingiu diretamente os instrumentos de política agrícola, especialmente o crédito e o financiamento da pesquisa. O ajustamento externo sob orientação de uma política econômica e monetária contracionistas determinou a redução da oferta de crédito<sup>82</sup> e a elevação de sua taxa de juros. A Embrapa, principal centro de pesquisa agrícola, também sofreu cortes devido à redução de despesas do governo. Já a política comercial, baseada em desonerações fiscais e na desvalorização cambial, favoreceu os setores agroexportadores<sup>83</sup>. A política de preços mínimos por outro lado

---

<sup>79</sup> Ou “ajuste constrangido” porque as alternativas de política macroeconômica ficam limitadas pela necessidade de arcar com o pagamento da dívida externa e de equilibrar o balanço de pagamentos.

<sup>80</sup> A rigor, Delfim não representava a corrente mais ortodoxa na formulação da política de ajuste, tendo inclusive sido alçado ao Ministério com a queda de Mário Henrique Simonsen, este sim defensor de um ajustamento mais duro com forte desaceleração no crescimento econômico. Sobre a conjuntura da época, ver Skidmore (1988, p. 417 e ss.).

<sup>81</sup> Fiori lista nove problemas do projeto desenvolvimentista, entre eles, a atrofia do sistema financeiro privado, a precariedade da centralização financeira estatal, a impossibilidade de controle nacional sobre capitais estrangeiros, a distribuição regressiva da renda, as desigualdades “ampliadas pela intocabilidade da estrutura fundiária”, o excessivo protecionismo e o autoritarismo político (FIORI, 1992, p. 81).

<sup>82</sup> Delgado (2009, p. 45) calcula que em valores ajustados, o crédito foi reduzido da ordem de 235 bilhões de cruzados em 1979 para 87 bi em 1984, só recuperando-se em 1988, quando atingiu 280 bi, para cair novamente no ano seguinte.

<sup>83</sup> Delgado (2009) argumenta entretanto que o peso da agroexportação na redução do déficit da balança de pagamentos não foi tão grande quanto o propagandeado, sendo de cerca de 15% e que a maior contribuição da agricultura na crise foi a melhoria do abastecimento interno.

teve um papel importante no financiamento da produção no período, sobretudo por meio dos empréstimos do governo para comercialização e armazenamento, atingindo não só produtos exportáveis como a soja, mas também outros voltados para o mercado doméstico, tal como o arroz, o milho e em menor grau o feijão. Para esses produtos, as aquisições do governo também tiveram algum papel no financiamento da produção (LEITE, 2009). O estímulo à produção para o mercado interno visava o combate à inflação.

Como a política agrícola esteve atrelada à estratégia de redução da vulnerabilidade externa, a política comercial controlou as importações com aplicação de tarifas e controles administrativos até 1987. No ano seguinte, iniciou-se a tentativa de liberalização do setor agrícola com a redução de tarifas e a suspensão da proibição de importação de certos produtos. Em 1990, com a posse do presidente Fernando Collor, houve uma nova e mais intensa rodada de liberalização comercial. A outra forma de liberalização foi a desregulamentação de certos mercados (trigo, cana, café), que reduzia as despesas do governo com a sustentação da produção e favorecia a competição de produtos estrangeiros.

O resultado das mudanças na política agrícola nos anos 1980 foi relativamente positivo ao menos até 1987, tendo a agricultura conseguido índices de crescimento superiores ao do setor industrial e não muito inferiores ao das décadas anteriores, mesmo em um ambiente econômico global desfavorável, com forte restrição externa, desaceleração do crescimento e surtos inflacionários. Delgado argumenta que para tanto foi decisiva a recuperação da produção para o mercado doméstico, realizada em sua maior parte por produtores familiares, para o que contribuiu a política de preços mínimos praticada no período, que evitou o redirecionamento de culturas para exportação e sustentou uma relação de preços favorável. Alguns produtos, como o arroz e o milho (mas também a soja) foram beneficiados com a expansão da fronteira agrícola para o Centro – Oeste, auxiliada pelo desenvolvimento das pesquisas agrícolas. Diz ainda o autor que as distorções geradas pelo crédito rural na década anterior foram atenuadas e a rentabilidade das culturas domésticas aumentou. Este período ainda teria efeitos positivos sobre o crescimento dos estabelecimentos de até 20 hectares, a maior estabilidade dos empregos agrícolas e a queda relativa no preço da terra. Entretanto, o desmonte da política de preços mínimos e a liberalização ocorridos no final da década teriam impacto negativo sobre o setor (DELGADO, N., 2011).

Contudo, a forte instabilidade da economia dificultou uma apropriação mais

homogênea dos resultados do crescimento agrícola. Foram os grandes proprietários, com maior acesso ao sistema financeiro que conseguiram desenvolver as melhores estratégias de proteção de seus recursos contra a crise inflacionária (BUAINAIN; REZENDE, 1995). Assim, haveria ainda seletividade e concentração dos ganhos agrícolas. Já a política de modernização arrefeceu em função da diminuição do crédito e de mudanças no patamar tecnológico internacional com a introdução da biotecnologia e da microeletrônica. Os preços agrícolas tenderam à queda e a renda dos agricultores só se sustentou com a política governamental, de forma que, com a agudização da crise fiscal do estado e o avanço da liberalização da economia no governo de Fernando Collor, a agricultura entraria em crise (GRAZIANO DA SILVA, 1998, cap. 4)

Na virada da década, com a crise do estado, o volume de recursos para as políticas setoriais diminuiu drasticamente, desmontando o aparelho estatal voltado para a agricultura, o que implicou recuo ainda maior na disponibilidade de crédito rural, das despesas com a garantia de preços mínimos e da formação de estoques do governo. Com a menor disponibilidade de crédito<sup>84</sup> e a elevação do custo dos empréstimos, os produtores reduziram seus investimentos e a safra agrícola de 1990/ 1991 teve forte retração (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

#### 4.2.2 A democratização política e a questão agrária

A abertura democrática foi um longo processo político que se relaciona com a distensão do regime militar no final da década de 1970, que permitiu gradualmente a anistia de presos políticos e a reformulação do sistema partidário, e com a intensa mobilização política que se seguiu em torno do encerramento do ciclo de presidentes militares, da eleição direta do presidente da República e do retorno de instituições políticas democráticas. Não pretendemos aqui reconstituir o contexto nem as controvérsias interpretativas do período, a não ser naquilo que importa para o

---

<sup>84</sup> A redução dos recursos públicos para o setor foi de alguma forma contrabalanceada pelo papel ativo que o Banco do Brasil e o BNDES cumpriram no período destinando recursos para a produção agrícola e agroindustrial e flexibilizando prazos de pagamento. Esses recursos ajudaram a sustentar a produção e teriam cumprido certo efeito “anti-cíclico”. Para um exame mais amplo do financiamento da agricultura no período ver Leite (2009).

desenvolvimento da questão agrária<sup>85</sup>. Deve-se registrar que a mudança do regime político, cujo marco é a posse de um presidente da República civil em 1985 e as medidas de alteração na institucionalidade até então vigente<sup>86</sup>, transformava em profundidade as relações entre estado e sociedade, ampliava a importância da arena parlamentar e abria oportunidades novas para a organização das reivindicações das classes subalternas no campo.

A bibliografia das ciências sociais é farta no registro das “novidades” surgidas nos movimentos sociais do campo no período, destacando a constituição de novas identidades, novas formas de luta e reivindicações<sup>87</sup>. Entre elas deve-se destacar as lutas dos seringueiros do Acre pelo direito de permanência em suas terras, ameaçados pelo desmatamento da floresta, que teve efeito importante na criação de novos instrumentos legais como reservas florestais e assentamentos extrativistas; a mobilização de famílias camponesas atingidas por barragens, que foram desalojadas para a inundação de grandes extensões de terra em projetos hidrelétricos; os movimentos de “sem – terra” no sul do país que viriam a formar o MST<sup>88</sup>; as greves de trabalhadores assalariados, inicialmente nos canaviais nordestinos; os movimentos de pequenos agricultores de base familiar, alguns deles já produzindo em conexão com as cadeias agroindustriais (MEDEIROS, 2010).

Na Zona da Mata pernambucana, as mobilizações cresceram em intensidade e organização, tendo havido um “ciclo” de greves que envolveram cerca de 240 mil

---

<sup>85</sup> Para tanto ver Skidmore (1988) e Sallum Jr. (2003).

<sup>86</sup> “De fato, já no início do governo de José Sarney alterou-se um conjunto de leis que bloqueavam a participação política popular. No primeiro semestre de 1985 foram instituídos: a) eleições diretas, em dois turnos, para a Presidência da República; b) eleições diretas nas capitais dos estados, áreas de segurança e principais estâncias hidro-minerais; c) representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; d) direito de voto aos analfabetos; e) liberdade de organização partidária, mesmo para os comunistas; e todo um conjunto de alterações menores que iam na mesma direção. Além disso, a legislação sofreu algumas mudanças que provocaram um enorme impacto na atividade política dos trabalhadores, aumentando muito seus direitos de participação e liberando-os do controle governamental: a) foram readmitidos líderes sindicais, antes demitidos por “mau comportamento”; b) foi cancelado o controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais; e c) foi eliminada a proibição de associações inter-sindicais, o que legalizou as atividades das centrais sindicais que, até então, eram apenas toleradas.” (SALLUM JR., 2003).

<sup>87</sup> Para um balanço dos novos movimentos ver Medeiros (2010). No entanto, como registram Sigaud et alli (2010), há elementos importantes de continuidade entre as formas de mobilização encontradas por esses movimentos e as lutas anteriores ao regime militar, que se fizeram presentes na memória camponesa ou mesmo pela presença de antigas lideranças, inclusive no que diz respeito às ocupações de terra e à origem do MST.

<sup>88</sup> Para a formação e o desenvolvimento desse importante movimento social do campo, ver, entre outros, a coletânea de artigos disponível em Carter (2010).

trabalhadores entre 1979 e 1985, lideradas pelos sindicatos de trabalhadores rurais locais, pela FETAPE (Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco) e pela CONTAG. As greves demandavam a formalização de contratos coletivos de trabalho que, no geral, asseguravam direitos já reconhecidos pela legislação, mas nem sempre respeitados pelos patrões, em torno das condições de vida e de trabalho, o que inclui a remuneração salarial e, eventualmente, o acesso à terra para plantio de alimentos. Essas mobilizações contaram com forte participação dos trabalhadores residentes nos engenhos (os “moradores” com contrato de trabalho regular) e também com a adesão dos trabalhadores sazonais; aconteceram sempre no início da safra agrícola e conseguiram paralisar completamente os engenhos por um período de até dez dias, obrigando a negociação, que na maioria das vezes teve de ser concluída no Tribunal Regional do Trabalho (SIGAUD, 2009).

As greves revelavam uma profunda modificação na ordem política cotidiana da região canavieira em Pernambuco, significando uma perda relativa de poder dos patrões, tanto porque durante os dias parados os trabalhadores assumiam a direção efetiva dos engenhos, quanto porque a greve obrigava os patrões a desempenharem um papel de “parceiros” nas negociações, submetendo-se a uma posição de simetria que subvertia a dominação cotidiana tradicionalmente estabelecida. Ambos os sindicatos, de trabalhadores rurais e patronais, fortaleceram-se no período como instrumentos de ação coletiva, que assumia a forma de um conflito de classe, com a legitimação de interesses opostos, o que representa um padrão relativamente novo e que tendia a se espalhar. As greves dos trabalhadores da cana em Pernambuco podiam servir de exemplo para dirigentes sindicais em outras regiões, e exerceram um efeito multiplicador, com novas greves em outros estados (SIGAUD, 2009).

No sul do Brasil, Brumer (2009) registra um conjunto de mobilizações na década de 1980 nas quais se misturam lutas econômicas e reivindicações de acesso à terra e direitos sociais. É o período da formação do MST a partir das ocupações de terras por famílias desalojadas em Nonoai e Ronda Alta, municípios do Rio Grande do Sul, e que, como se sabe, viria a ser o mais emblemático movimento social de luta pela reforma agrária nas décadas seguintes. Outros movimentos reuniram pequenos produtores rurais que lutavam pela melhor remuneração de seus produtos, muitos deles administrados pela política de preços do governo, mas também envolvidos em novos conflitos oriundos da posição que ocupavam em cadeias produtivas agroindustriais, tal como no caso dos produtores de uva, de fumo, de leite e de suínos. No caso dos produtores de

soja, os conflitos derivavam das perdas impostas pela política macroeconômica que impunha perdas aos exportadores em virtude do confisco cambial. Esses produtores utilizavam novas formas de manifestação pública, muitas vezes ocupando rodovias ou ruas das cidades com maquinário agrícola, e contavam com o apoio dos sindicatos e muitas vezes até dos grandes produtores rurais. Outra novidade foi a organização de mulheres trabalhadoras rurais por direitos de cidadania específicos que envolviam a proteção da saúde e seu enquadramento como beneficiárias da previdência social, também com apoio dos sindicatos, da igreja católica e de partidos políticos, mas com organizações autônomas, tal como o grupo das “Margaridas”.

Na região amazônica os conflitos sociais recrudesceram nos anos 1980 com grande mobilização de posseiros, muitas delas lideradas pelos sindicatos de trabalhadores rurais, de seringueiros e de indígenas e, com isso, a violência também se multiplicou. Segundo Almeida (1991), a formação dos movimentos sociais na região desorganizava as regras de dominação naturalizadas com base na imobilização da força de trabalho e na concentração fundiária. A reivindicação era sobretudo por reforma agrária e por demarcação das terras indígenas, ameaçadas pela expansão dos grandes projetos econômicos com recursos ou incentivos fiscais do governo. O recrudescimento dos conflitos havia motivado controle militar direto sobre a política fundiária na Amazônia em 1980 que ficou sob responsabilidade do Conselho de Segurança Nacional, de forma que, paradoxalmente, a aproximação da abertura democrática, na Amazônia era acompanhada pelo crescimento do controle militar<sup>89</sup>.

Essa proliferação de movimentos não deixou de ter efeito sobre a estrutura sindical. O sindicalismo de trabalhadores rurais teve no período militar um importante desenvolvimento, fruto de uma estratégia inteligente de atuação de suas lideranças para evitar a repressão policial, que priorizava a luta “legalista”, utilizando as possibilidades abertas pela legislação trabalhista e previdenciária (inclusive participando de programas de assistência médica governamentais), e que valorizava a “lealdade” entre os dirigentes, mesmo quando de facções políticas ou ideológicas distintas. Desta forma, a CONTAG saiu da ditadura com uma estrutura robusta e capilarizada que contava com mais de mil sindicatos de base e federações em todos os estados do país, compondo um

---

<sup>89</sup> Sobre a militarização da política fundiária na Amazônia no princípio dos anos 1980 ver também Martins (1985).



sistema bem articulado. Contudo, a emergência de movimentos sociais distintos no campo não foi completamente acolhida pela estrutura sindical. Muitas lutas e categorias passavam por fora da estrutura e das práticas da CONTAG e dos sindicatos de base e por vezes rompiam os limites da institucionalidade vigente e do “legalismo” dos dirigentes sindicais. Essa distinção entre os sindicatos e os movimentos parece ter sido acolhida até por alguns dirigentes sindicais, que nas bases participavam das duas formas de ação, sem, no entanto, conciliá-las organicamente. De toda forma, houve forte competição entre as lideranças, com uma pluralização da representação dos trabalhadores<sup>90</sup> (RICCI, 2009).

A reabertura democrática representava assim uma possibilidade de ampliação das formas de participação política das classes subalternas do campo, emergiam nesse sentido novas oposições sociais, expressão de um conjunto diversificado de identidades sociais, algumas delas fruto da própria produção normativa do governo, quase todas em conflito com decorrências do projeto modernizador ou da estrutura agrária infensa à reforma. Já se apresentava aí uma questão agrária alargada, isto é, com um leque de problemas mais amplo e possivelmente mais complexo do que anteriormente apresentado. A abertura democrática era sem dúvidas uma oportunidade para a contestação das formas tradicionais de dominação, como mostram os exemplos das greves no nordeste ou dos conflitos na Amazônia, regiões nas quais formas mais diretamente repressivas de controle da força de trabalho se faziam presente com maior intensidade, mas não havia garantia de que a mudança de regime poderia levar à ruptura dos controles políticos e sociais sobre a terra. Neste sentido, os movimentos sociais aumentaram a pressão pela reforma agrária.

Entre a formação do governo civil da Nova República e a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, a disputa em torno da política de reforma agrária foi intensa e com efeitos importantes para a reconfiguração da questão agrária no período. A posse de José Sarney em 1985 deu esperanças aos reformistas de que o governo enfim

---

<sup>90</sup> Conforme Ricci (2009), as novas lideranças tinham forte influência da CPT (Comissão Pastoral da Terra) e relações com a CUT e o PT. A CONTAG desempenhou forte papel na rearticulação do movimento sindical nacional, mas não aderiu prontamente à CUT quando de sua fundação. A CUT em contrapartida deu apoio à formação de novos sindicatos no campo, de organização da agricultura familiar, constituindo as Federações de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf). Quando a CONTAG ingressou formalmente na CUT em 1995, as novas federações e sindicatos já estavam consolidados. Segundo o autor, CONTAG, Fetraf e MST tornaram nos anos 1990 as principais representações dos movimentos do campo.

se comprometeria com um programa amplo de intervenção na estrutura agrária, atualizando as proposições do reformismo agrário brasileiro dos anos 1960. Não faltou para tanto a participação na presidência do INCRA de José Gomes da Silva, experiente e reconhecido formulador de políticas reformistas, que havia sido um dos elaboradores do Estatuto da Terra em 1964, que rompera com o regime militar com críticas contundentes a sua política fundiária<sup>91</sup> e que passara à militância pró – reforma na sociedade civil, presidindo a ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária)<sup>92</sup>. Sarney criou um Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e fez de Nelson Ribeiro, um advogado paraense com ligações com a ala reformista da Igreja Católica, seu ministro. A equipe do novo ministério procurou formular sua política com base na legislação vigente, o Estatuto da Terra, julgando que o problema da reforma não era legislativo, mas de “vontade política” para sua implementação a partir do uso pelos órgãos de governo dos instrumentos legais disponíveis. Todavia, a proposta elaborada pelos integrantes do MIRAD enfrentou forte oposição já nos debates no interior do governo, primeiro na “área econômica”, que é como são chamados os integrantes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, depois no embate com os ministros militares e na discussão com as lideranças dos partidos que apoiavam o governo (GOMES DA SILVA, 1987).

Para sinalizar a distinção com a política agrária dos militares, o MIRAD tomou a iniciativa de lançar publicamente sua proposta de reforma no Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais promovido pela CONTAG em 1985, o que deveria ter o sentido de comprometer o governo com a participação dos maiores interessados na construção da política, mas, ao mesmo tempo, transformou-se em munição para os adversários da reforma, que evocavam os conflitos do pré-64. A partir de então, a proposta esteve sob cerrada oposição das associações e sindicatos representativos dos proprietários rurais e de alguns dos veículos da grande imprensa. O projeto, que não pretendia ultrapassar os limites do Estatuto da Terra, e tal como o texto legal, distinguia a reforma agrária da política agrícola e da política de colonização, continha em sua introdução críticas

---

<sup>91</sup> Para tanto, ver Gomes da Silva (1971) e o primeiro capítulo desta tese.

<sup>92</sup> O “roteiro” de trabalho inicial do MIRAD previa ainda que Plínio de Arruda Sampaio, que fora o relator do projeto de reforma agrária no Congresso Nacional em 1963, ficasse encarregado de elaborar o plano de ação do governo, que deveria ser submetido a consulta, não só dos representantes dos trabalhadores, mas de um seletivo grupo de intelectuais, que incluía, entre outros, Celso Furtado, Ignácio Rangel e Miguel Arraes, próceres do reformismo dos anos 1960 (GOMES DA SILVA, 1987, p. 54).

severas à ociosidade de terras de latifúndio e à sonegação fiscal. Sustentava que a reforma agrária deveria ser realizada em áreas privadas já ocupadas, com infra-estrutura e onde houvesse conflito social, e que as terras públicas seriam destinadas à colonização. Instituiu a meta de assentar 1,4 milhão de famílias no governo de Sarney e mais 5,7 milhões até o ano 2000, sendo que listava 950 áreas de conflito para ação imediata que envolviam 120 mil famílias. E, entre outras medidas, propunha limitar os valores pagos pelas desapropriações (GOMES DA SILVA, 1987).

Contra a proposta uniram-se a SRB, a CNA e a OCB, além da recém-organizada UDR<sup>93</sup>, que mobilizaram seus contingentes em torno da “defesa incondicional da propriedade”. De outro lado, estiveram a favor da reforma, os movimentos sociais, CONTAG e MST inclusive, a CPT e a ABRA<sup>94</sup>. Da representação sindical dos industriais, a FIERGS foi a única a se manifestar favorável à proposta. De acordo com Bruno e Carvalho (2009, p. 47), os principais argumentos contrários à proposta foram os seguintes: “defesa da primazia da política agrícola sobre a política agrária”, recusa da desapropriação de terras como instrumento de reforma, questionamento dos custos e oposição ao reconhecimento da constituição de um “setor reformado” formalmente distinto.

Sob forte oposição na sociedade e com a divisão interna do governo, a proposição inicial do MIRAD foi substancialmente diluída quando da promulgação do I PNRA (o auto-intitulado 1º Plano Nacional de Reforma Agrária). Além da substituição da retórica reformista<sup>95</sup>, a versão final eliminava as áreas prioritárias, enfraquecia a distinção entre reforma agrária e política agrícola (o que era visto como uma tentativa de desviar o foco da mudança da estrutura agrária) e tornava ambígua a definição das

---

<sup>93</sup>A UDR foi organizada durante a própria campanha contra a proposta de PNRA, em junho de 1985, a partir de produtores rurais do estado de Goiás. Sua base social era formada sobretudo por pecuaristas temerosos da desapropriação de suas fazendas com base em índices de produtividade, requisito mínimo para consideração na legislação do cumprimento da função social da propriedade. Foi possivelmente a UDR que inaugurou a prática, recentemente retomada por fazendeiros no sul matogrossense em conflito com a demarcação de territórios indígenas, de realizar espetaculares leilões de gado para arrecadar fundos para suas campanhas. É recorrente também a acusação do apoio da entidade à formação de milícias armadas para enfrentar movimentos sociais (MENDONÇA, 2010).

<sup>94</sup>A ABRA é outro ponto de convergência de intelectuais de correntes diversas do reformismo agrário. Foi fundada em 1967 sob a presidência de José Arthur Rios, conhecido reformista católico, que foi sucedido por José Gomes da Silva e por outros economistas do chamado “grupo de Campinas”. Nos anos 1980, presidiu-a Plínio de Arruda Sampaio, então já deputado pelo Partido dos Trabalhadores.

<sup>95</sup>Exemplo maior é a troca da definição do objetivo do Plano de “mudar a estrutura fundiária do país” para “contribuir para modificar o regime de posses e uso da terra” (Gomes da Silva, 1987, p. 125). A expressão original é marca inconfundível da linguagem do reformismo.

áreas isentas de desapropriação, atendendo em grande medida às críticas dos adversários da reforma (GOMES DA SILVA, 1987). O clima político foi acirrado por diversos conflitos entre movimentos sociais e proprietários de terra, sendo que estes últimos buscavam colocar o governo contra a parede levantando argumentos de que a reforma constituía uma ameaça à ordem social. Os grandes proprietários formaram diversas associações de “defesa da propriedade privada” para supostamente impedir “invasões de terra”, justificando que diante da “inoperância” do governo, cabia a eles organizar a proteção da propriedade e até “provê-la com armas”, como declarou o presidente da Associação dos Produtores Rurais do Sul do Pará (BRUNO, 2009, p. 72).

A oposição social que se estabeleceu na disputa do PNRA se reproduziu no debate em torno da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, com idêntica divisão das posições das entidades e movimentos. Os sindicatos de trabalhadores, os movimentos sociais e os intelectuais reformistas formaram a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), enquanto que os sindicatos patronais ingressariam na Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB), da qual não participou a UDR, mas que igualmente opôs-se às iniciativas reformistas. O eixo de atuação da CNRA era produzir uma legislação ainda mais reformista que o Estatuto da Terra e a Constituição de 1946, ampliando as obrigações sociais da propriedade privada e, com isso, fortalecendo os instrumentos de desapropriação de terras por interesse social. Conceitualmente, a inspiração veio da Constituição da República Federal da Alemanha, elaborada após a derrota dos nazistas (e de seus aliados *junkers*, como relata Gerschenkron (1966)), que determinava que “a propriedade obriga” o proprietário com determinações legais, proposição que os reformistas brasileiros consideravam aprimorar o conceito de “função social”, impondo limites mais rigorosos à livre disponibilidade da propriedade privada. No embate conceitual, a CNRA foi derrotada logo nas fases preliminares do debate, tendo prevalecido a formulação vinda de 1946. Nas fases posteriores, as tentativas subsequentes de ampliar as limitações à disponibilidade da propriedade e de fortalecimento dos instrumentos de desapropriação por interesse social foram igualmente derrotadas, não sem a ajuda de incontáveis manobras parlamentares, nas quais os deputados ruralistas pareciam mais experientes que os reformistas<sup>96</sup>. De

---

<sup>96</sup> Não cabe aqui realizar extenso relato dos debates e procedimentos relativos à questão agrária na Constituinte. Para consulta, o relato de Gomes da Silva (1989) é rico em informações e referências.

acordo com Gomes da Silva (1989), autor de um relato detalhado e bem documentado do tema na Constituinte, o resultado final não só não produzia avanços, mas apresentava alguns recuos em relação à legislação anterior. O mais relevante foi a retomada da exigência de “indenização prévia” dos proprietários quando da desapropriação de terra por interesse social, um dos temas mais críticos da reforma nos anos 1960 e que o regime militar havia suprimido por decreto com o intuito de agilizar reformas. O velho reformista concluía seu relato dizendo que se o resultado final da Constituinte avançara na formulação de direitos individuais e sociais, reconheceria direitos de trabalhadores urbanos e do funcionalismo público, “somente se esqueceu dos trabalhadores rurais, posseiros, minifundiários, pequenos arrendatários e parceiros” (GOMES DA SILVA, 1989, p. 200).

#### **4.3 O “agribusiness” e a resposta à crise**

No final dos anos 1980, o modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira implantado no regime militar estava em crise, as formas de regulação estatal da economia agrícola foram alteradas em função da escassez de recursos públicos e da opção liberalizante que tomava fôlego com a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência da República, a transição democrática, por sua vez, havia produzido um quadro institucional novo, no qual a arena parlamentar ganhava importância e também as mobilizações políticas na sociedade estavam menos sujeitas ao controle repressivo. Todos os grupos e classes sociais construíram novas respostas ao novo cenário, e foi em torno de um segmento dos grandes produtores agrícolas, aquele que havia melhor aproveitado os incentivos para a modernização da base técnica da agricultura e que estava mais integrado aos complexos agroindustriais, que se articulou uma nova interpretação do desenvolvimento da agropecuária e da questão agrária, com a afirmação da noção de “*agribusiness*”, depois traduzida para “agronegócio”. O que buscamos mostrar nesta seção é iniciar uma abordagem a respeito da construção social do “agronegócio” e de como ela sustenta uma nova interpretação hegemônica da questão agrária e da modernização brasileira, que, vista na perspectiva que desenvolvemos nesta tese, coloca-se em continuidade e não como ponto de ruptura com os processos de modernização conservadora. Sugerimos assim que a emergência do

“*agribusiness*” foi uma resposta que buscava reafirmar e atualizar o ideal industrial para a agricultura.

#### 4.3.1 A circulação de pessoas e de ideias

O conceito de “*agribusiness*” teve sua origem nas universidades norte-americanas com a publicação do livro *A concept of agribusiness* em 1957 por John Davis e Ray Goldberg, no qual os autores sustentavam que a agricultura deveria ser entendida como um negócio que se estendia para além das operações realizadas dentro das fazendas, compondo assim um sistema que incluía indústrias e serviços. Davis teve uma trajetória típica dos economistas agrícolas americanos, tendo estudado em um *grant college*, instituições que deram origem às universidades estaduais, com larga tradição de pesquisa e extensão agrícola, e que estão ligadas à formação da economia agrícola como um campo disciplinar nas universidades. Trabalhou em órgãos públicos da política agrícola e na representação de interesses da agricultura antes de chegar à universidade de Harvard quando organizou um programa de estudos sobre agricultura e negócios, que contou com financiamento da Moffet, grande indústria processadora de grãos. Já Goldberg era vinte e dois anos mais novo que Davis e teve uma carreira mais estritamente acadêmica, mas nem por isso menos vinculada ao setor empresarial, sua tese de doutorado, por exemplo, tratou da competitividade da soja em Minesotta e foi pensada em conjunto com profissionais da Cargill, outra corporação do *agribusiness*. Esta vinculação entre universidade e empresas seria uma marca desta linha de pesquisa, de forma que os interlocutores de Davis e Goldberg nunca foram apenas professores e estudantes, mas também produtores agrícolas, empresários e formuladores de políticas públicas, muitos deles frequentadores dos seminários que Goldberg promoveu em Harvard durante muitos anos e que foram decisivos para a circulação do internacional do conceito de *agribusiness*, inclusive no Brasil (GRYNSZPAN, 2012).

Assim como nos Estados Unidos, o conceito de *agribusiness* também chegaria ao Brasil mais pela via dos negócios que de uma produção estritamente acadêmica. O principal ponto de contato para sua difusão foi o trabalho de Ney Bittencourt de Araújo, empresário que frequentou os seminários de Harvard nos anos 1970 e que faria de sua empresa, a Agrocere, um espaço de debate e reflexão sobre a modernização da

agricultura brasileira (GRYNSZPAN, 2012). A Agrocere teve durante toda a segunda metade do século vinte um papel de liderança na transformação da base técnica da agricultura brasileira, conjugando a atividade empresarial com grandes investimentos em pesquisa científica para melhoramento de sementes<sup>97</sup>. O sucesso de sua trajetória dependeu de uma combinação de pioneirismo tecnológico com aproveitamento das oportunidades de mercado que se abriam com as iniciativas de modernização da base técnica da agricultura. Nesta trajetória foram importantes tanto a vinculação com setores de ponta da pesquisa genética americana, via Fundação Rockefeller, quanto os elos estabelecidos com o projeto nacional de modernização, especialmente nos anos 1970, quando se envolveu com a produção de sementes para constituição de pastagens na Amazônia, com a produção de sementes de milho adaptáveis à expansão da fronteira para o Centro – Oeste e com estratégias de substituição de importações na agricultura (sementes híbridas para hortaliças e matrizes de animais para a suinocultura) (CASTRO, A. C., 1988).

Araújo, empresário com forte vínculo americano, seja pela frequência ao meio universitário (Harvard), seja pela sociedade com o grupo Rockefeller na Agrocere, ajudou a difundir o conceito de *agribusiness* estabelecendo um circuito que articulava meios políticos, acadêmicos e empresariais. Sua presença foi decisiva na Frente Ampla da Agropecuária Brasileira durante a Constituinte de 1987/88, ao lado de Roberto Rodrigues<sup>98</sup>, Flávio Menezes e Alyson Paulinelli, tendo a Agrocere inclusive cedido

---

<sup>97</sup>A Agrocere foi fundada em 1945 reunindo em sociedade professores da Faculdade de Agronomia de Viçosa e dois economistas norte-americanos. Entre os sócios estava Antônio Secundino, pai de Ney Bittencourt de Araújo, um pioneiro da pesquisa genética no Brasil, com pós-graduação nos Estados Unidos onde estudou processos de desenvolvimento de milho híbrido. Quando da fundação da Agrocere, o Brasil era o quarto maior produtor mundial de milho, mas havia poucos estudos para o desenvolvimento de variedades mais produtivas, mercado principal da empresa. Ainda nos anos 1940, a Agrocere se associaria à Fundação Rockefeller, instituição americana que esteve na vanguarda da “revolução verde” (vide o Cap. 2 desta tese), processo importante para o desenvolvimento técnico e financeiro da empresa. Nos anos 1960 e 1970, a Agrocere liderou inovações tecnológicas na produção de sementes e diversificou gradualmente suas atividades. Nos anos 1980 a empresa desfez sua associação com os americanos, passando a ter capital majoritariamente nacional (CASTRO, ANA CÉLIA, 1988).

<sup>98</sup> Roberto Rodrigues é outra personagem de trajetória emblemática na construção social do “agronegócio”, tendo circulado pelos diversos ambientes que marcaram essa construção, a universidade, as entidades representativas e o estado. Formado em agronomia pela ESALQ, é filho de Toninho Rodrigues, que foi presidente da OCB na década de 1970. Foi presidente da Coplana, cooperativa de produtores de cana de açúcar em São Paulo. Depois, ocupou também a presidência da OCB, no momento da formação da Frente Ampla. Presidiu ainda a SRB e a ABAG na década de 1990. Teve carreira na universidade, sendo professor da UNESP em Jaboticabal, instituição pela qual recebeu o título de Doutor Honoris Causa em 1998. Entre 2003 e 2006 foi ministro da Agricultura no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Desde então é coordenador do Centro de Economia do Agronegócio da Escola de Economia da

um de seus economistas para assessorar o trabalho da Frente em Brasília. Neste período, aproximou-se também dos meios universitários frequentando os congressos da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural) e outros congressos internacionais. Em 1990, trouxe ao Brasil Ray Goldberg para um ciclo de seminários na USP (GRYNSZPAN, 2012).

Outros elos importantes para a difusão do “agribusiness” foram as atividades da revista *Agroanalysis* e do grupo *Pensa* na USP. A publicação da revista foi uma iniciativa da FGV, sob a coordenação de Paulo Rabello de Castro, economista brasileiro com formação em Chicago e que tinha afinidades com o grupo da Agroceres, inclusive pela presença de alguns de seus membros nos conselhos e nas páginas da publicação, como foi o caso de Luiz Antônio Pinazza e de Ivan Wedekin, economistas brasileiros que atuaram em ambos os espaços e que também frequentaram os seminários de Goldberg em Harvard (PINAZZA, 2012; WEDEKIN, 2012). Já o grupo *Pensa* (Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial) foi organizado em 1990 como um grupo de pesquisa no âmbito da Faculdade de Economia e Administração e da Fundação Instituto de Administração da USP, com a colaboração de Ney B. de Araújo e de Ray Goldberg, para desenvolver atividades de consultoria para grandes empresas, tendo se especializado na produção de “estudos de caso”, metodologia corrente em universidades americanas e utilizada para treinamento empresarial de executivos (PINTO, 2010). Décio Zylberstajn, professor da universidade e outro economista com passagens por Harvard e pela Agroceres, foi o coordenador do grupo.

No depoimento de Ivan Wedekin ao CPDOC – FGV, os fóruns e as instituições supracitadas estão claramente articulados - Agroceres, revista *Agroanalysis*, *Pensa*, Frente Ampla, seminários de Harvard - na difusão do conceito de *agribusiness* no Brasil e em sua consolidação com a fundação da ABAG em 1993<sup>99</sup>. Ele argumenta que essa concepção substituíria a tradicional abordagem da economia agrícola, centrada nos processos produtivos “dentro da fazenda”, para introduzir uma “visão sistêmica”. Em suas palavras, era uma transformação cultural o que esses intelectuais – empresários

---

FGV em São Paulo. Ver Rodrigues (2008) e com informações de seu currículo lattes, disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4255648D2> .

<sup>99</sup> Pinazza (2012, p. 10) também articula os mesmos elementos, “A Abag foi uma consequência da Frente Ampla. A Frente Ampla criou uma mobilização, veio o livro, aqui em São Paulo surgiu o Pensa (...) Naquele instante era o seguinte, seria importante a academia passar ser o difusor do conceito. E Harvard ficou muito famosa naquela época os *cases*, os *cases* é [*sic*] uma coisa muito de Harvard, tanto é que nos primeiros seminários do Pensa nós participávamos, a gente desenvolvia os *cases* de empresas e cooperativas.”



estavam tentando estabelecer: “acho que esse é o aspecto mais importante que essa cultura, vamos dizer assim, de agronegócio se espalhou e passamos a ter uma visão sistêmica do agronegócio como um todo e não apenas aquela visão da economia agrícola no Brasil” (WEDEKIN, 2012, p. 13).

Ney B. De Araújo, Pinazza e Wedekin (1990) organizaram a publicação que ficou conhecida por lançar o termo *agribusiness* no debate público. A rigor os mesmos autores já vinham utilizando o termo em artigos em revistas especializadas nos anos anteriores, mas foi a partir daí que passou a ser uma referência mais sistemática para as formulações do grupo. O *agribusiness* era apresentado como um equivalente conceitual do “complexo agroindustrial” e mais do que isso, era “o resultado da modernização da agricultura” (p.xvii), processo que consideravam “irreversível”, que conformava a tendência principal de desenvolvimento ulterior e que era pensado como uma ruptura com o passado, a tradição agrícola das *plantations*, por ter conseguido incorporar novas tecnologias e por estar vinculado à dinâmica industrial<sup>100</sup>. O “agribusiness” tinha como contraface a “agricultura de baixa renda”, reforçando uma concepção dualista na qual um dos polos se define pela dinâmica econômica e pela tecnificação e o outro por seu contrário, estagnação e práticas tradicionais<sup>101</sup>. Para este segundo setor, a saída estaria em políticas sociais, no trabalho fora da fazenda ou em uma perspectiva de integração ao *agribusiness*, que no entanto não poderia se fazer com base na pequena propriedade, que consideram ineficaz. Esta imagem de “modernidade” seria fundamental para a construção política do *agribusiness* desde então.

#### 4.3.2 Instituições e representação política

<sup>100</sup> “É imperioso reconhecer o Complexo Agroindustrial como o continente e o conteúdo da agricultura moderna. E abordá-lo, sistematicamente, constitui-se num afastamento significativo das práticas tradicionais. Em vez de confronto com um setor restrito, a abordagem do Complexo Agroindustrial deve buscar confrontar-se com os objetivos gerais do sistema de decisão (...)” (ARAÚJO; WEDEKIN; PINAZZA, 1990, p. xv).

<sup>101</sup> “A agricultura comercial é um pólo dinâmico, que incorpora tecnologias avançadas, ganhos sistemáticos de produtividade e articula a produção agroindustrial com o desenvolvimento urbano. A agricultura de baixa renda é um núcleo estagnado, que utiliza tecnologia tradicional e produz à base de unidades familiares independentes ou, às vezes, articuladas com a propriedade latifundiária.” (ARAÚJO; WEDEKIN; PINAZZA, 1990, p. 9).

No âmbito da representação política, o período é também de forte transformação. As novas alianças foram se constituindo em função de disputas determinadas, primeiro o embate em torno da proposta elaborada pelo MIRAD de reforma agrária que antecedeu o I PNRA, no qual a campanha movida pelas entidades sindicais da representação patronal conseguiu impor um recuo às posições reformistas. Depois, na Constituinte, a organização da Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB) foi importante para demarcar as novas posições no campo político. Em torno da FAAB estavam as três principais lideranças políticas da agricultura empresarial, Roberto Rodrigues, Flávio Telles de Menezes e Alyson Paulinelli, presidentes respectivamente da OCB, da SRB e da CNA.

A “Carta de Princípios” da FAAB, publicada em 1987, antecipa as linhas de intervenção que marcariam a nova representação da agricultura empresarial<sup>102</sup>. Em política econômica, a orientação geral era de sentido liberal, de defesa da livre iniciativa e refratária ao que consideravam excesso de intervenção do estado nos mercados agrícolas. Face à crise do desenvolvimentismo, falavam em negociar como se daria a retração da intervenção estatal na economia. O tom é crítico em relação aos dois principais instrumentos de política agrícola do governo, o crédito e a política de preços mínimos, sustentando que o crédito beneficia mais a indústria produtora de maquinário que os produtores rurais, e que a política de preços não vinha conseguindo sustentar a renda dos produtores, de forma que o melhor seria abrandar o controle de preços e reestruturar o comércio privado. Quanto à reforma agrária, a FAAB adotava um raciocínio tortuoso, tentando combinar princípios de “função social” da terra, tal como na Constituição de 1946, com a liberdade de iniciativa. O argumento era que se é a sociedade quem atribui à terra uma “função social”, é ela que deve arcar com os custos do seu cumprimento e não o indivíduo proprietário, que não pode portanto ser penalizado quando não o faz. Desta forma, o manifesto fundador apresentava linhas de intervenção no debate de política agrícola e posicionava-se de forma refratária às iniciativas de reforma agrária.

Neste período, as novas lideranças buscavam combinar a defesa de interesses econômicos, própria de uma representação corporativa, com a resistência às iniciativas reformistas. A defesa dos interesses situava-se em um cenário, já descrito acima, de

---

<sup>102</sup> A Carta de Princípios da FAAB pode ser lida em Rodrigues (2008, p. 63 e ss.).

forte instabilidade na condução da política econômica e da política agrícola. O problema era, na expressão da Carta de Princípios, “negociar a retração do estado”, que em seu entender deveria significar progressiva liberalização do mercado, fortalecimento dos setores privados e, ao mesmo tempo, garantia de crédito para financiar as novas safras. A retórica marcadamente liberal, que predominou neste momento, tinha seu limite quando se tratava da continuidade do crédito rural público, que sofreu forte oscilação na década de 1980 e não parecia facilmente substituível por créditos privados. Como já argumentamos, nos piores anos de oferta de crédito pelo SNCR, foi o Banco do Brasil que se mobilizou para oferecer alternativas aos grandes produtores. Assim, as mobilizações patronais do período, como o “Alerta do campo à nação” em fevereiro de 1987 tinham como bandeira central a garantia de crédito para a safra de verão a taxas de juros compatíveis (RODRIGUES, 2008, p. 75).

Este problema apareceu com força ainda maior na crise da safra de 1990/1991, quando a oferta de crédito caiu drasticamente e segundo Rodrigues (2008) foi acompanhada de queda no preço dos alimentos, aumento no preço dos insumos e elevação das taxas de juros nos empréstimos. Esta teria sido a raiz do “desastre agrícola de 1991” (idem, p. 108), quando houve baixa safra e necessidade de importação de alimentos. A retração da ação estatal ameaçava desorganizar a reprodução da economia agrícola, o desmonte dos instrumentos tradicionais de financiamento não encontrava substituto imediato nas fontes privadas. Neste momento, as iniciativas em torno do *agribusiness* foram uma resposta das lideranças do setor aos desafios de renegociar a regulação pública da economia privada. Essas iniciativas visavam construir uma convergência de interesses mais ampla do que a dos produtores agrícolas *stricto sensu*, apontando para a integração das cadeias produtivas do complexo agroindustrial. Assim, afirma Rodrigues (2008, p. 117), “a grande lição de [19]91 passa à margem desta problemática (...) trata-se da reafirmação do conceito de complexo produtivo agroindustrial, já levantado anteriormente em outros países que passaram por crises semelhantes”, há grande integração entre diversas funções econômicas, “todas dependem fortemente da renda rural: se esta crescer, os agricultores compram mais e se tecnificam; se cair, os produtores providenciam sua própria recessão, encolhendo as despesas”.

Segundo Graziano da Silva (1998), estava em curso neste período uma mudança na relação entre os produtores agrícolas e o estado, decorrente da integração vertical das cadeias produtivas com a formação dos complexos agroindustriais. Esta economia,

apesar da retórica liberal de sua liderança, nunca deixou de depender da regulação estatal, até por conta das reivindicações dos próprios empresários de apoio e incentivo a suas atividades. Todavia, havia fortalecimento de lobbies de interesses específicos ligados aos diversos produtos, isto é, às diversas cadeias produtivas ou complexos agroindustriais, cujo melhor exemplo são as políticas de preços administrados, necessariamente fracionadas por produto, o que contribuiu para a organização dos produtores por produto. O que ele sugere é que a tendência era a de uma representação “neocorporativista” na qual as organizações representativas interagem com as agências estatais em torno de políticas públicas, sendo que o estado tem uma função decisiva de mediação de interesses. Os complexos agroindustriais tornam-se assim “máquinas de organizar interesses no quadro das relações conflituosas entre segmentos da iniciativa privada e o Estado” (Graziano, 1998, p. 100).

No momento de crise, a saída era pensada de acordo com a linguagem da modernização, o que levava a reafirmar ideais industriais para a agricultura presentes nos conceitos de complexo agroindustrial e *agribusiness*. O que se procurava evidenciar era o efeito que a retração da economia agrícola poderia ter em uma escala mais ampla, tentando fazer convergir interesses mais amplos para aumentar a pressão sobre o governo e procurar dar estabilidade à política agrícola e, certamente, às fontes de financiamento. Apesar de todo o esforço das lideranças do setor para veicular uma nova imagem, a política do *agribusiness*, se é que podemos chamá-la assim, tinha elos de continuidade com a política da modernização implementada durante o regime militar, não só porque foi ela que possibilitou a capitalização do setor, mas porque a nova dinâmica não conseguia se liberar dos instrumentos de financiamento concebidos no passado. Não conseguia também, como revela a resistência obstinada a políticas de reforma agrária, incorporar à nova dinâmica os enormes contingentes de agricultores que ficaram fora dos círculos da modernização.

A fundação da ABAG (Associação Brasileira de *Agribusiness*) em 1993 pode ser vista então como uma tentativa de, para além das representações sindicais tradicionais e dos lobbies corporativos das cadeias agroindustriais, formular uma interpretação do desenvolvimento agrário e uma política convergente entre os vários setores do(s) complexo (s) agroindustrial(is). O conceito de *agribusiness* servia de suporte intelectual para qualificar as relações que se estabeleciam entre agricultura, indústria e instituições financeiras, e, ao mesmo tempo, fornecia uma imagem capaz de diferenciar esta agricultura das antigas representações do mundo rural. O *agribusiness* não opera apenas

como um conceito descritivo das novas relações econômicas, mas também como uma narrativa de “sucesso” da modernização da agricultura brasileira e como um projeto de desenvolvimento, que se pretendia capaz de coordenar agentes públicos e privados em torno de um estilo de crescimento, pautado na crescente incorporação de tecnologia, na integração industrial e na busca de competitividade externa.

A ABAG definia o *agribusiness* a soma das operações envolvidas na produção, distribuição e processamento de produtos agrícolas e que portanto engloba fornecedores de bens e serviços, produtores rurais, processadores, transformadores e distribuidores, “todos os envolvidos na geração e fluxo dos produtos de origem agrícola até o consumidor final” (ABAG, 1993, p. 60). Argumentava que em função dessa multiplicidade, a agricultura não poderia mais ser qualificada como setor “primário” da economia. Para a ABAG, o *agribusiness* era o resultado das transformações na economia rural brasileira, um novo sistema que havia se transformado no “maior negócio do país” e que se apresentava como a “única saída, a curto prazo, para acelerar a integração do Brasil à economia internacional” (idem, p. 9).

A agenda que se constituía em torno da nova organização lidava com esses pontos destacando os incentivos à elevação da produção interna de alimentos e a busca de competitividade internacional. Quanto à produção de alimentos, argumentavam em torno do tema da “segurança alimentar” como parte necessária de qualquer estratégia nacional de desenvolvimento econômico, uma “prioridade agrícola”, que justificaria o estímulo estatal ao aumento da produção, tal como nos casos norte-americano e da Política Agrícola Comum da União Europeia. No quadro brasileiro, de instabilidade dos instrumentos de política agrícola na década de 1980, a formulação de um plano de segurança alimentar é que deveria nortear a ação estatal, “o modelo agrícola intervencionista da década de setenta (...) faliu. Não foi substituído por nenhum outro. O país não tem uma política agrícola e não tem uma política de segurança alimentar” (ABAG, 1993, p. 51).

No plano externo, a ABAG centrava sua força na crítica ao “protecionismo” agrícola dos países desenvolvidos que era considerado o responsável por distorções no mercado internacional, induzindo a superprodução nos países mais ricos, independente dos custos e da demanda, e em prejuízo dos países em desenvolvimento. O debate sobre tarifas agrícolas internacionais era oportuno por conta das negociações da Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), na qual a Comunidade Econômica Europeia e o Japão resistiam à liberalização dos mercados agrícolas. A

ABAG procurou influenciar a posição da representação brasileira e construiu verdadeiros casos contra o protecionismo, no qual ao mesmo tempo em que fustigava as posições dos países ricos, sensibilizava o governo brasileiro para aproveitar as “vantagens comparativas” do país no comércio internacional<sup>103</sup>. O *agribusiness* era apresentado como o caminho para a integração na nova economia mundo e derrubar as barreiras agrícolas deveria atender não só ao interesse econômico das cadeias agroindustriais, mas a um pretense interesse nacional.

O “atraso” na liberalização do comércio agrícola no âmbito do GATT era visto como especialmente danoso para o Brasil, “essas iniquidades foram desastrosas para os países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, que tem na sua cadeia de alimentos e fibras – no seu *agribusiness* – a área de maior vantagem comparativa e a grande alavanca para seu desenvolvimento sustentado e para a sua integração à economia internacional” (PINAZZA; ARAÚJO, 1993, p. 11). Era a hora, como dizem os autores, de resgatar as “teorias clássicas”, o “livre comércio” de Adam Smith e as “vantagens comparativas” de Ricardo, a remoção das barreiras deveria internacionalizar o *agribusiness* e ampliar a fatia dos países do “terceiro mundo” no comércio internacional.

Outro ponto importante é que a ABAG dava ênfase a mudanças na política de pesquisa e desenvolvimento agrícola, que deveria vincular-se diretamente a demandas de mercado, uma concepção de pesquisa voltada para a “agregação de valor” ao produto e que envolvesse os vários ramos da cadeia produtiva. Os programas de pesquisa deveriam “absorver, resolver e estimular a eficiência, a qualidade e a competitividade” das cadeias produtivas (ABAG, 1993, p. 113). As instituições de pesquisa poderiam ainda, ponto no qual a ABAG antecipa questões importantes de “governança tecnológica”, exercer um papel coordenador no sistema, facilitado em razão de não estarem atreladas a interesses específicos conflitantes no interior das cadeias produtivas, sendo capazes de atrair os atores e realimentar os problemas sob a ótica da cadeia produtiva.

A agenda da nova organização era múltipla, prevendo mecanismos de apoio à produção e uma política externa ativa de combate ao protecionismo agrícola, mas toda

---

<sup>103</sup> Assim argumentam Pinazza e Araújo (1993, p. 9), “sem embasamento ideológico ou justificativas morais, os países ricos organizaram, com competência, a desestruturação das vantagens competitivas dos países em desenvolvimento de forte vocação agrícola, como o Brasil”.

organizada em torno da renovação dos ideais de industrialização da agricultura e de sua projeção no mercado internacional. Nas questões macroeconômicas, defendiam o controle da inflação, a redução da carga tributária e uma política cambial “realista”, isto é, que evitasse a excessiva valorização da moeda, prejudicial aos ganhos dos exportadores; para a agricultura, a liberalização comercial, a restrição da política de preços mínimos a “produtos essenciais” e “múltiplos mecanismos de financiamento à atividade agrícola e agroindustrial” visando o aumento da produtividade do campo (ABAG, 1993, p. 158). Como política de segurança alimentar, defendiam a valorização do salário mínimo e programas públicos de combate à fome. Uma breve menção é feita à reforma agrária, que deveria restringir-se a “propriedades ociosas e improdutivas”, basear-se em crédito fundiário para aquisição de terras e contar com o apoio do movimento cooperativista para formação dos assentamentos<sup>104</sup>.

Ao longo dos anos 1990 outras mudanças vieram nas relações deste segmento do setor agrícola com o estado, por duas razões principais, uma que diz respeito ao envolvimento do setor com o mercado internacional e outra em função da importância que assume a representação parlamentar dos grandes produtores na negociação de políticas. No *front* externo, a busca de competitividade reclamava um papel mais ativo do estado nacional, o que exigia o alinhamento de variáveis de política macroeconômica, de política comercial e de política agrícola. As proposições de liberalização do mercado interno e de combate ao protecionismo no mercado internacional não devem ser entendidas como sinalizadoras de uma retirada completa da mediação estatal na reprodução econômica do setor, ao contrário, tratava-se de uma renegociação na qual o estado passaria a ter funções definidas, de financiamento da produção e de apoio às exportações. A competitividade internacional do setor não se sustenta apenas em fatores de mercado, mas exige a construção de uma institucionalidade apropriada para tanto. Essa mobilização estatal para dar lastro à competitividade internacional tinha antecedentes na trajetória recente, vide os esforços de estímulo das exportações agrícolas no início da década de 1980 para enfrentar a crise no balanço de pagamentos. Mas nos anos 1990 eles seriam de outra magnitude e em um cenário da economia mundial de intensificação do comércio internacional e de

---

<sup>104</sup> Esta é a posição da OCB, entidade que, por meio de seu presidente Roberto Rodrigues, teve destaque na organização da ABAG.

acirramento das disputas por mercado. Bob Jessop (2002) analisou criticamente o engajamento do estado em projetos de competitividade internacional, mostrando como os “imperativos” criados pelo setor privado se sobrepõem a necessidades sociais, mobilizando fatores econômicos e extra-econômicos para assegurar vantagens competitivas para capitais nacionais no mercado internacional. No Brasil, esse projeto ganhou força a partir de 1999, com mudanças na política macroeconômica favoráveis aos setores exportadores de commodities agrícolas e com um pacote de investimentos em infra-estrutura que potencializariam a produção para exportação. Seguindo a trajetória das políticas de modernização, a oferta de crédito rural foi novamente aquecida, sustentando a ampliação dessa produção.

Outro eixo importante de intervenção política dos grandes proprietários rurais foi o parlamento, especialmente a Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. O objetivo central da atuação dos representantes dos interesses da grande agricultura, reunidos em torno da “bancada ruralista” foi a renegociação das dívidas oriundas do crédito rural. A ação da bancada tem tido razoável sucesso, conseguindo em rodadas sucessivas de negociação condições bastante favoráveis para os grandes produtores, mesmo com ônus elevado para os cofres públicos<sup>105</sup>. Como argumenta Graziano (2010), a estratégia de negociação dispensava a intermediação das entidades representativas e concentrava-se na relação direta entre a bancada parlamentar e o poder executivo, o que pode ser lido como um indício de que o ativo de maior valor oferecido pelos grandes produtores rurais nas negociações era o apoio de seus parlamentares ao governo. Desta forma, a manutenção de posições políticas tornava-se decisiva para a continuidade das posições econômicas, e da mesma forma, a tendência é a perda relativa de importância das entidades de representação sindical e maior protagonismo da representação parlamentar.

Como já argumentamos acima, a noção de *agribusiness* possuía ao mesmo tempo um sentido mais estrito, descritivo de relações econômicas inter-setoriais, e

---

<sup>105</sup> Os grandes produtores conseguiram nas diversas renegociações juros baixos e prazos prolongados de pagamento, o que faria com que de uma dívida de R\$ 100,00 em 1994, que tivesse passado por toda a renegociação e cujos prazos de pagamento tivessem sido respeitados, em 2025 apenas R\$ 22,00 teriam sido efetivamente pagos. Se o valor fosse deflacionado, calcula-se que seriam pagos apenas R\$ 5,00. Ainda assim, vem sendo registrada alto nível de inadimplência e mesmo a recusa de renegociação de alguns contratos. Calcula-se também que os gastos do governo com a renegociação da dívida representaram cerca de 60% do total de pagamentos e dispêndios da União com a agricultura (GRAZIANO DA SILVA, 2010).



outro, mais abrangente, que se vinculava à imagem de uma agricultura “moderna”. Com o tempo e com a vulgarização do conceito, o segundo sentido sobrepôs-se largamente ao primeiro e o *agribusiness*, já naturalizado com sua tradução para agronegócio<sup>106</sup> passou a simbolizar um segmento da agricultura brasileira que se julga mais “moderno” e que é portador de um projeto próprio, que busca extrair desta imagem de modernidade a sua legitimação na esfera pública, inclusive para disputar a apropriação diferencial de recursos públicos. Nesse alargamento do conceito, deve-se registrar que o segmento social ao qual ele se refere torna-se muito mais heterogêneo, pois afasta-se do setor mais estritamente vinculado às cadeias agroindustriais e mais capitalizados, que foram seus formuladores originais, para englobar o conjunto dos grandes proprietários de terra, mesmo os mais tradicionais. Já se fala também em segmentos da agricultura familiar que fariam parte do “agronegocinho” por sua orientação para a agricultura comercial ou sua vinculação subordinada às grandes cadeias. Desta forma, mais que uma identidade social bem definida, o “agronegócio” expressa melhor uma imagem e uma narrativa da modernização da agricultura, com forte sentido político, na medida em que é mobilizado para ajudar a legitimar a disputa de posições na arena pública.

#### 4.3.3 A crítica ao produtivismo e ao “agribusiness”

A interpretação do “agribusiness” como um indicador do sucesso do modelo de desenvolvimento agrícola tem sido objeto de importante reflexão crítica. Abramovay (2007 [1991]) e Veiga (2007 [1991]) levantaram questionamento sobre a “maturidade” do modelo agrícola brasileiro, argumentando que o sentido da intervenção do estado na agricultura brasileira tem sido muito distinto do praticado nos países de capitalismo avançado, nos quais haveria uma opção mais claramente definida pelo incentivo à agricultura familiar. Esta teria sido a forma encontrada, no curso do desenvolvimento capitalista, para garantir uma oferta diversificada de produtos agrícolas a preços

---

<sup>106</sup> É difícil precisar em qual momento a tradução para a língua portuguesa começa a ser mais utilizada que a versão original em língua inglesa. Na coletânea de artigos de Roberto Rodrigues (2008), a primeira menção a “agronegócio” se deu em 1998. Não conseguimos localizar com exatidão a mudança do termo na nomenclatura da ABAG, mas ao que parece, a associação utilizou ambos os termos em seus congressos, tendo mais recentemente fixado a versão em língua portuguesa. Ver ABAG (2014).

razoavelmente baixos e com remuneração adequada dos produtores, o que só é possível devido a uma regulação pública dos mercados que opera em benefício de todo o sistema e não de um segmento específico. A estrutura pulverizada de oferta de alimentos da agricultura familiar seria uma vantagem para o controle dos preços e haveria limites econômicos para os ganhos de escala na agricultura, de forma que apenas em alguns nichos de mercado a *corporate farm* obtinha mais sucesso. Ambos os autores viram o modelo brasileiro criticamente, considerando equivocada a prioridade concedida aos grandes produtores e aos produtos exportáveis, o fraco desenvolvimento do mercado interno e da distribuição de renda.

Moacir Palmeira e Sérgio Leite (1998) também se posicionaram criticamente neste debate. Segundo os autores, o foco excessivo nas funcionalidades ou disfuncionalidades econômicas do modelo de desenvolvimento agrário conduziria o debate a um impasse e ao ocultamento de processos sociais que guardam relativa independência das transformações econômicas. Neste aspecto, apesar das continuidades evidentes na condução da política agrícola, a democratização política estaria abrindo espaço para a luta de movimentos sociais por reforma agrária que, entretanto, choca-se com os blocos de interesses dominantes na estrutura estatal. Para além do produtivismo, a política reformista, argumenta Leite (2006), deveria se constituir como um eixo estratégico de desenvolvimento social durável, capaz de vincular o combate à pobreza rural e a redução das desigualdades sociais com o crescimento econômico.

Maria Nazareth B. Wanderley (2009 [2000]) trabalhou em sentido semelhante, sustentando que os modelos “produtivistas” de desenvolvimento agrícola estavam em crise nos países de capitalismo avançado e que a modernização da agricultura apontava para outros processos sociais que tendiam a não só diminuir as distâncias entre a sociabilidade no campo e na cidade, ampliando a oferta de bens e serviços no mundo rural, mas também a revalorizar o mundo rural por atributos não necessariamente agrícolas. O paradigma do “desenvolvimento territorial”, que redefine o território como espaço não só da produção, mas como um “espaço de vida”, estaria possibilitando uma compreensão mais ampla das relações cidade – campo, assim como a valorização do meio-ambiente e das práticas locais como patrimônios coletivos.

Já José de Souza Martins (2011) desenvolveu em seus livros uma interpretação que identifica neste movimento um fator de bloqueio à emancipação e à cidadania dos camponeses e trabalhadores rurais. A modernização do latifúndio conformou, segundo o autor, um capitalismo distinto do modelo teórico de referência, no qual o capital

depende da mediação do latifúndio. Dessa forma, a emergência da moderna economia não implica na ruptura das relações políticas e sociais arcaicas, ao contrário, depende delas, e a propriedade da terra é o seu fundamento. Dela decorrem um sistema político, que não dispensa o clientelismo e que tende à conciliação de contrários, e uma visão de mundo conservadora na qual a propriedade da terra é um valor central.

## 5. CONCLUSÃO

A análise que empreendemos da questão agrária pode se apresentar como uma espécie de estudo de caso da modernização brasileira. Ao longo da tese buscamos mostrar como diversas concepções da questão agrária constituíram uma esfera pública de controvérsias que interagiram com processos marcados por conflitos e pela ação de atores sociais, tais como os intelectuais, os movimentos sociais e o estado, disputando as vias possíveis de desenvolvimento da agricultura e os projetos sociais que comportavam. Mostramos como distintas linguagens de interpretação da questão agrária se vinculavam e a esses projetos e aos interesses de grupos sociais, conformando diferentes alternativas, de modo que o desenvolvimento que efetivamente teve curso, longe de ser entendido como “necessário”, deve ser mais bem interpretado como resultado de hegemonias historicamente constituídas pelos atores e classes sociais em conflito.

O período do regime militar é decisivo para a compreensão da questão agrária brasileira, pois foi aí que se condensaram as soluções que permitiram a emergência de um tipo de capitalismo agrário hegemônico em relação às alternativas que se desenhavam no princípio da década de 1960. A opção por um modelo de desenvolvimento fundado nas virtualidades da grande propriedade e na conversão dos grandes proprietários rurais em agentes sociais privilegiados da nova economia não estava dada, seja na dinâmica dos conflitos sociais que estavam em curso antes do golpe de 1964, seja nos primórdios da ditadura, que, como procuramos mostrar no primeiro capítulo desta tese, imaginava combinar modernização e reforma, ainda que sem abrir mão do controle do movimento das classes subalternas do campo. A opção vencedora foi o resultado de um processo de lutas políticas no interior do regime, mas também de disputas pela interpretação da questão agrária, tendo prevalecido uma posição que incorporava um “ideal industrial” para a agricultura brasileira como vetor estratégico do desenvolvimento e que procurava compatibilizá-lo com a estrutura agrária existente. Assim, queremos ressaltar nesta conclusão alguns aspectos da análise.

Cabe em primeiro lugar registrar que intelectuais, ideias e cultura contam na condução da modernização. Eles fornecem o aparato cognitivo capaz de orientar a definição e a interpretação dos problemas existentes, bem como projetar imagens de futuro, conjugando a ação dos agentes sociais. Como sugerido por Weber (1982), as

ideias não substituem os interesses na dinâmica da ação social, mas operam de forma seletiva, conduzindo a realização dos interesses de acordo com valores e, poderíamos acrescentar, com o aparato cognitivo disponível no momento. Não se deveria desta forma reduzir as ideias a um mero valor instrumental, como se formassem um repertório variado cuja mobilização pelos agentes sociais se dá contingencialmente em função de disputas políticas circunstanciadas. Para além de seu valor instrumental, as ideias conformam linguagens sem quais não é possível tomar consciência dos interesses e posicioná-los nos embates políticos. Essas linguagens ajudaram a moldar a ação do estado e de seus agentes, operando recursos materiais e simbólicos que interferiram nas transformações sociais.

O ideário hegemônico no período de modernização da agricultura foi construído a partir da crítica elaborada por um conjunto de economistas ao reformismo agrário dos anos 1960. A crítica buscava desfazer as conexões de necessidade entre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e a reforma da estrutura agrária, argumentando que a grande propriedade não só poderia responder aos incentivos econômicos, como tinha melhores condições para tanto. A modernização da agricultura passava pela sua incorporação ao projeto global de industrialização da economia brasileira, introduzindo ideais industriais na produção agrícola e fortalecendo os vínculos inter-setoriais. A modernização dependia de incentivos seletivos aos setores que poderiam responder mais rapidamente aos requisitos de absorção de novas tecnologias e maquinário e cujos produtos encontrassem melhores perspectivas de mercado. Mostramos no capítulo 2 como esta interpretação da questão agrária relacionou-se com a institucionalização da economia agrícola como uma disciplina acadêmica no Brasil nos anos 1960 e como passou a influenciar as políticas do regime militar, especialmente após a chegada de Antonio Delfim Netto ao Ministério da Fazenda em 1967. Sugerimos que com a constituição do SNCR, a orientação normativa elaborada no Estatuto da Terra, que visava combinar reforma e modernização, foi paulatinamente abandonada em favor de uma política centrada na conversão da grande propriedade em empresa capitalista tecnificada.

Em segundo lugar, é preciso verificar que a geografia também importa. A modernização da agricultura brasileira comportou uma dinâmica espacial específica, sendo que foi marcante a forma como se deu sua expansão para as regiões de fronteira do capitalismo agrário. O espaço e a demografia foram concebidos pelos agentes do estado por meio de uma combinação heterogênea de linguagens, com o apoio do

pensamento geopolítico, do reformismo e da razão modernizadora. A geopolítica imaginou as regiões de fronteira como um “espaço vazio”, disponível para a ação racionalizadora do estado, da técnica moderna e do capital, e tentou combinar em sua estratégia de ocupação objetivos de reforma e de estímulo ao desenvolvimento da exploração mercantil. Entretanto, espaço e população não se mostraram tão maleáveis quanto se imaginava, oferecendo resistências diversas à racionalização e ao controle estatais. A tentativa de instituir “pelo alto” um regime de propriedade capitalista gerou conflitos sociais de grande monta, opondo o movimento espontâneo da população às iniciativas de colonialismo interno. O ideário colonizador moveu-se significativamente em direção a objetivos mercantis e a mecanismos de seletividade social, concebendo a colonização como forma de promoção do moderno capitalismo agrário na fronteira, mas sem conseguir domesticar a sua dinâmica, que preservou recursos semelhantes aos da “acumulação primitiva” como o emprego da violência privada e de mecanismos repressivos de controle da força de trabalho. Afastando-se dos intentos reformistas, a estrutura agrária na fronteira reproduziu em grande medida as características de concentração e de formação da grande propriedade da terra presentes na sociedade nacional.

Uma terceira observação diz respeito à dinâmica da política, o que inclui o estado e suas agências, nos processos de modernização. Como está bem documentado na bibliografia, em processos de modernização periférica o estado adquire certa autonomia em relação às classes sociais, de forma a promover incentivos à modernização e a conter tendências mais conservadoras. A percepção da condição de “atraso” em relação aos países de capitalismo avançado tem sido um motivador da iniciativa estatal em torno da industrialização e da mudança econômica, tornando a modernização um projeto nacional abrangente. A modernização “pelo alto”, tal como no caso brasileiro, dependia de um estado capaz de concentrar recursos, sem os quais não se poderia por em prática as políticas e os incentivos modernizadores. Neste sentido, a modernização implica também em transformações no próprio estado, com a ampliação de suas capacidades, de forma que passa a intervir em um campo de relações econômicas e sociais antes infensos a sua regulação. O estado se desdobra institucionalmente, cria novas agências, arregimenta novos funcionários, criando uma dinâmica própria e específica. No caso brasileiro, ao reconhecer a questão agrária como esfera de ação estatal, o estado passou a interferir em um conjunto muito alargado de dinâmicas sociais, tais como as relações de trabalho e moradia, a reprodução da

economia capitalista, a ocupação dos espaços internos. Esta imensa ampliação das capacidades estatais não teve sentido unívoco, mas pode ser mais bem compreendida se levarmos em conta a forma como a questão agrária foi concebida no período. Ao interferir na reprodução da economia agrária, o estado criou as condições para a capitalização das grandes propriedades operando seletivamente instrumentos como o crédito rural e os incentivos fiscais, que permitiram também a emergência de novos vínculos com o sistema industrial. O estado passou a exercer forte papel regulador na dinâmica econômica de forma que sua presença tornou-se indispensável, mesmo após o período de transição para a formação dos complexos agroindustriais. Já a normatização decorrente do programa reformista do Estatuto do Trabalhador Rural alterava o balanço de forças entre proprietários e trabalhadores, instituindo o direito como mediação necessária das relações de trabalho, o que ampliou a importância das relações capitalistas de assalariamento e ajudou a conter formas de coerção extra-econômica do trabalho, especialmente nas regiões de *plantation* nordestinas, tendo sido fundamental para tanto a ação dos sindicatos de trabalhadores rurais, que continuaram em funcionamento no regime militar, ainda que submetidos a mecanismos de controle. No que diz respeito à fronteira, como mostramos no terceiro capítulo, o estado envolveu-se com amplo programa de colonialismo interno, em magnitude muito superior às iniciativas anteriores, tentando criar um espaço novo para a reprodução do capitalismo agrário. O vigoroso processo de “*state building*” daí decorrente modificou amplamente as relações do estado com o mundo rural e muitas das instituições criadas pelo regime militar, vide o caso do INCRA, do SNCR e da Embrapa, para citar as de maior visibilidade, continuaram em operação após a redemocratização do país, guardando vínculos com sua trajetória progressiva.

A alternativa hegemônica implicava contudo na manutenção de uma estrutura de propriedade da terra concentrada, na qual a grande propriedade era vista como o espaço adequado para a modernização e os grandes proprietários como os agentes sociais privilegiados das novas relações de produção. A industrialização da agricultura era não só compatível, como se assentava na grande propriedade territorial, fechando as portas para as investidas reformistas e para a transformação do campesinato em uma pequena burguesia agrária. O capitalismo moderno emerge no campo brasileiro de maneira distinta dos modelos inspirados nos *farmers* americanos ou nas reformas agrárias europeias e asiáticas do pós-guerra. Generalizavam-se as relações capitalistas de produção, mas não se generalizava a propriedade da terra, contida em uma renovação do

exclusivo agrário que só abriu pequenas brechas para a emergência de colonos nas regiões de fronteira, ainda assim, sujeitos a mecanismos de seletividade social controlados pela agência estatal. Tampouco se generalizavam as condições de cidadania, se a entendermos como propôs Marshall (1973) como uma equivalência mínima de status social compartilhado entre as classes sociais.

É neste sentido que esse processo mantém algumas das características centrais do que a literatura chamou de “via prussiana” ou de “modernização conservadora”, um tipo de desenvolvimento do capitalismo que não promove a ruptura com elementos centrais da antiga ordem econômica e social, ainda que seja capaz de alterar a estrutura produtiva. Sua dinâmica política assemelha-se à “revolução passiva” gramsciana na qual os elementos disruptivos da ordem social antiga, capazes de afirmar com autonomia a representação das classes subalternas e com isso promover soluções mais avançadas do ponto de vista da democratização, são contidos ou cooptados por classes dominantes temerosas da perda de controle dos processos de mudança social. Neste sentido, o controle da propriedade agrária é elemento estratégico para a moderação dos efeitos sociais dos processos de modernização.

A propriedade da terra torna-se um elo de continuidade determinante, possibilitando às antigas elites agrárias recursos diferenciais para sua conversão às novas funções econômicas e sociais decorrentes do processo modernizador. José de Souza Martins (2011) tem insistido nesse ponto, argumentando que no Brasil a propriedade mantém funções sociais decisivas e que conforma uma classe de produtores agrários externamente muito modernos, porém de mentalidade extremamente conservadora, ao mesmo tempo que faz da propriedade um valor para além de suas reais possibilidades econômicas até para os que não a possuem. Já Maria Nazareth Wanderley (2009) tem apontado que essa função da propriedade conforma um capitalismo especialmente distinto que não se liberta da mediação da propriedade da terra, conclusões que compartilhamos.

Parte da bibliografia em ciências sociais acreditou que com a modernização da economia agrícola e com o encerramento do ciclo autoritário, os problemas históricos da “questão agrária” teriam encontrado solução. O mundo rural tenderia a perder importância social em função da crescente urbanização e industrialização do país e os grandes proprietários já não encontrariam suporte no autoritarismo político. Tendo conquistado hegemonia no mundo rural, o capitalismo tenderia a conformar a sociabilidade segundo padrões universais de assalariamento, dispensando a coerção



política e a violência. Essas formulações, entretanto, parecem subestimar os efeitos de longo prazo da “modernização conservadora” e ao mesmo tempo vem reduzindo a multiplicidade de relações sociais e políticas do rural ao seu aspecto econômico. Ao contrário, o que sugerimos é que se a estrutura agrária não foi um obstáculo para a emergência do capitalismo no campo, é preciso reconhecer que o capitalismo não conforma um padrão universal de relações sociais em qualquer tempo ou lugar. As trajetórias específicas devem ser levadas em consideração e suas distintas possibilidades podem implicar em resultados bastante diferentes. No caso brasileiro, o encaminhamento da questão agrária no regime militar levou à formação de um capitalismo marcado por traços significativos de continuidade com a antiga ordem social, que estabeleceu limites fortes à incorporação das classes subalternas do campo e preservou recursos diferenciais de poder político e econômico para os proprietários de terra. Mesmo os impulsos democratizantes do fim do regime militar não foram suficientes para romper o exclusivo agrário, como atestam as derrotas sofridas pelos movimentos reformistas no I PNRA e na Constituinte de 1987/88.

O período pós-redemocratização não foi analisado em toda a sua extensão. Concentramos nossos esforços, no capítulo quarto, nos deslocamentos da interpretação hegemônica e nas respostas produzidas pelos setores dominantes do capitalismo agrário aos desafios da nova conjuntura. Sugerimos que em face da crise econômica experimentada pelo Brasil no final dos anos 1980 e das novas dinâmicas políticas decorrentes da democratização, um setor da elite empresarial vinculada aos complexos agroindustriais desempenhou papel relevante na reconstrução das posições dominantes em torno do conceito de *agribusiness*, depois traduzido para agronegócio. Esta interpretação buscava reconstruir a narrativa da modernização tomando como referência a formação de um complexo agroindustrial, símbolo de uma agricultura “moderna” capaz de satisfazer as necessidades do crescimento econômico do país, de se vincular à nova economia mundo por meio da exportação de commodities e de sustentar a segurança alimentar interna. Politicamente, o *agribusiness* buscava renegociar as relações entre o estado e a economia agrícola, adotando uma visão liberalizante em relação ao comércio exterior e ao controle de preços, mas reivindicando a manutenção de instrumentos de política agrícola capazes de sustentar o financiamento do setor, sobretudo a continuidade do crédito rural. Em matéria de política fundiária, prevaleceu a tradição anti-reformista, embora nem sempre expressa de forma explícita.

Embora as relações entre o estado e o mundo rural tenham se complexificado

imensamente durante os anos 1990, foi a “visão do *agribusiness*” que se tornou hegemônica, com forte incidência sobre as políticas públicas e sobre o imaginário social. Desde 1999, com o aquecimento do mercado internacional de commodities agrícolas, o agronegócio brasileiro tem encontrado espaço para forte crescimento econômico, com resultados expressivos que indicam um processo de acumulação *sui generis* no capitalismo global. Como tem sido registrado, a essa dinâmica corresponde um direcionamento de recursos públicos que se tornaram indispensáveis para a sua expansão e reprodução<sup>107</sup>. Politicamente, os representantes do setor tem mantido e conquistado posições em Comissões e votações de seu interesse no parlamento, indicaram diversos ministros da Agricultura e participaram da base de apoio de todos os governos formados desde 1994. Neste processo, unem-se em torno de um modelo de desenvolvimento agrícola e da grande propriedade territorial, setores antigos e “modernos”, uma elite empresarial que opera a agroindústria tecnificada, grandes pecuaristas dependentes de práticas extensivas e predatórias do meio-ambiente, segmentos da antiga pequena produção que ascenderam economicamente na ocupação da fronteira agrícola e grandes fazendeiros convertidos à agricultura capitalista no processo de modernização. A imagem do “agronegócio” parece fornecer a legitimidade para a sua reprodução social e econômica.

Assim como a modernização impulsionada pelo regime militar, este é um processo de mudança social que extrai sua legitimidade mais dos processos de diferenciação das estruturas produtivas do que de uma agenda política e social calcada em direitos universais e equalizadores das condições de cidadania. A incorporação das classes subalternas ao ordenamento político e social existente é obstruída pela concentração da propriedade territorial e pela seletividade das políticas públicas, permanece bloqueado o acesso autônomo às condições para garantia de sua subsistência e essas pessoas permanecem sujeitas a dinâmicas que não controlam. Nos dizeres de Werneck Vianna (2011), “modernização sem o moderno”, ressaltando a disjunção que se estabelece entre o movimento da economia e o movimento dos direitos de cidadania e de democratização. Talvez esteja aí uma das raízes da desigualdade persistente que estrutura a sociedade brasileira.

---

<sup>107</sup> Ver HEREDIA; PALMEIRA; LEITE (2009).



## REFERÊNCIAS

- ABAG, Associação Brasileira de Agribusiness. *ABAG*. Disponível em: <www.abag.com.br>.
- ABAG, Associação Brasileira de Agribusiness. *Segurança Alimentar: uma abordagem de agribusiness*. São Paulo: Edições ABAG, 1993.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Edusp, 2007.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner B. O intransitivo da transição. O Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia. In: LÉNA, PHILLIPE; OLIVEIRA, ADÉLIA ENGRÁCIA (Org.). *Amazônia: a fronteira agrícola vinte anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 259 – 290.
- ALMEIDA, Hugo De. *Aspectos fundiários na Amazônia*. Belém: Ministério do Interior; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, 1977.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964 - 1984)*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ANDRADE JÚNIOR, Hermes. *A Escola Superior de Guerra na política brasileira: um estudo sobre o pensamento militar diante da questão agrária*. 1998. Dissertação de mestrado – Centro de Pesquisas em Desenvolvimento Agrícola - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.
- ARAÚJO, Ney Bittencourt de; WEDEKIN, Ivan; PINAZZA, Luiz Antônio. *Complexo agroindustrial: o “agribusiness” brasileiro*. São Paulo: Suma Economica, 1990.
- ARRUDA, Hélio Palma de. *Colonização na Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1973.
- ARRUDA, Hélio Palma de. *Latifúndios, minifúndios, módulo rural, reforma agrária e colonização*. Brasília: Ministério da Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1976.
- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. *Metrópole e cultura: São Paulo no meio século XX*. Bauru, SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2001. (Ciências sociais).
- BECKER, Bertha; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. *Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília; Rio de Janeiro: Ed. da UnB; Ed. da UFRJ, 1990.
- BECKERT, Jens. How do fields change? The interrelations of institutions, networks and cognition in the dynamics of markets. *Organization Studies*, v. 31, n. 05, p. 605 – 627, 2010.

BERLIN, Isiah. *Pensadores russos*. Tradução Carlos Eugênio Marcondes De Moura. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

BHATTACHARYA, Neeladri. *Promise of modernity, antinomies of development*. . Yale: [s.n.], 2012

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro : o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BRANFORD, Sue; GLOCK, Oriel. *The last frontier : fighting over land in the Amazon*. London; Totowa, N.J.: Zed Books ; US Distributor, Biblio Distribution Center, 1985.

BRASIL, República Federativa Do. Lei N° 4.504, de 30 de Novembro de 1964. Dispõe sobre o “Estatuto da Terra”. In: PINTO JUNIOR, JOAQUIM MODESTO; FARIAS, VALDEZ (Org.). *Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata*. Brasília: MDA, 2007a. p. 126 – 172.

BRASIL, República Federativa Do. Mensagem N° 33, de 26 de Outubro de 1964 (CN). In: PINTO JUNIOR, JOAQUIM MODESTO; FARIAS, VALDEZ (Org.). *Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata*. Brasília: MDA, 2007b. p. 117 – 125.

BROOKS, Sally. Biotechnology and the politics of truth: from the Green Revolution to an Evergreen Revolution. *Sociologia Ruralis*, v. 45, n. 4, p. 360 – 379, 2005.

BROWN, Lester. *Seeds of change: The green revolution and development in the 1970's*. London: Pall Mall Press, 1970.

BRUMER, Anita. Considerações sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978 - 1988). In: FERNANDES, B.; MEDEIROS, L.; PAULILO, M. (Org.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. Coleção História social do campesinato no Brasil. 1a ed ed. São Paulo, SP : Brasília, DF: Editora UNESP ; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. v. 2. p. 33 – 54.

BRUNO, Regina. O estatuto da terra: entre a conciliação e o confronto. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 5, p. 5 – 31, 1995.

BRUNO, Regina. Um novo campo de conflito agrário. As associações patronais em defesa da propriedade e o movimento de ocupação de terra durante a Nova República. *Um Brasil ambivalente : agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro, RJ; [Seropédica, Brazil]: Mauad X ; Edur/UFRRJ, 2009. p. 63 – 112.

BRUNO, Regina; CARVALHO, Abdias Vilar De. Processos históricos: atores sociais no debate do I PNRA. In: BRUNO, REGINA. *Um Brasil ambivalente : agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro, RJ; [Seropédica, Brazil]: Mauad X ; Edur/UFRRJ, 2009. p. 37 – 62.

BUAINAIN, Antônio Márcio; REZENDE, Gervásio Castro De. Ajuste, inflação e agricultura no Brasil: a experiência dos anos oitenta. In: RAMOS, PEDRO; REYDON, P. (Org.). *Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, 1995. .

BUNKER, Stephen G. *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange, and the failure of the modern state*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

CALHOUN, Craig. The radicalism of tradition: community strength or venerable disguise and borrowed language? *The American Journal of Sociology*, v. 88, n. 5, p. 886 – 914, 1983.

CAMARGO, Aspasia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930 - 1964). In: FAUSTO, BORIS (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1981. v. 3. .

CAMARGO, Aspasia. *Brésil Nord - Est: mouvements paysans et crise populiste*. 1973. Thèse pour le doctorat du 3e. cycle – Université de Paris, Paris, 1973.

CAMERON, A.; PALAN, R. *The imagined economies of globalization*. London: Sage Publications, 2004.

CAMERON, A.; PALAN, R. The imagined economy: mapping transformations in the contemporary state. In: BRENNER, N. *et al.* (Org.). *State/Space: A reader*. Malden; Oxford: Blackwell Publishing, 2003. .

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel, 1972. .

CARDOSO, Fernando Henrique; MULLER, Geraldo. *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. 1a. ed ed. São Paulo, SP : [Brasília, Brazil] : [Oxford, England]: Editora UNESP ; NEAD, Ministério do Desenvolvimento Agrário ; Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2010.

CARVALHO, José Murilo De. Teatro de sombras: a política imperial. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. .

CARVALHO, Maria Alice Rezende De. *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Revan; IUPERJ, Universidade Candido Mendes, 1998.

CASTRO, Ana Célia. *Crescimento da firma e diversificação produtiva: o caso Agroceres*. 1988. Tese de doutorado – Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

CASTRO, Ana Célia. From catching - up to knowledge governance in the Brazilian agriculture. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 2, p. 9 – 23, 2010.

CASTRO, Antonio Barros De. *7 Ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense, 1969.

CASTRO, Antonio Barros De. Ajustamento externo x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, ANTONIO BARROS DE; SOUZA, FRANCISCO E. PIRES DE. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11 – 95.

CASTRO, José dos Santos. *Curso Básico de Colonização Oficial*. . [S.l.]: Ministério da Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. , 1973

CLEAVER, Harry. The contradictions of the Green Revolution. *Monthly Review*, v. 24, 1972.

CODATO, Adriano. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. *História: Questões & Debates*, v. 40, p. 11 – 36, 2004.

COSER, Ivo. Civilização e sertão. *Visconde do Uruguai: Centralização e federalismo no Brasil 1823 - 1866*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG; Iuperj, 2008. .

COSTA, L. F. C. (Org.). *O Congresso Nacional Camponês : trabalhadores rurais no processo político brasileiro*. Rio de Janeiro: EDUR : Mauad, 2010.

CULLATHER, Nick. Miracles of modernization: The green revolution and the apotheosis of technology. *Diplomatic History*, v. 28, n. 2, p. 227 – 254, 2004.

D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO (Org.). *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1994.

DAVATZ, Thomas. *Memórias de um colono no Brasil (1850)*. Belo Horizonte; São Paulo: Itatiaia; Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

DE JANVRY, Alain. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1981.

DE SALIS, Carmem Lucia Gomes. *Estatuto da Terra: origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares*. 2008. 230 f. Tese de doutorado – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

DEAN, Warren. *Rio Claro: um sistema brasileiro de grande lavoura 1820 - 1920*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

DELFIM NETTO. In: MAYER, J. M.; LEMOS, R.; CORREIA, M. L. *Dicionário Histórico e Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDOC - FGV, 2012.

DELFIM NETTO, Antonio. A agricultura no Programa de Ação Econômica do Governo - 1964 - 1966. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Boletim n. 40 Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, 1965a. .

DELFIM NETTO, Antonio. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. .

DELFIM NETTO, Antonio. Nota sobre a estrutura econômica da lavoura paulista

(1960). *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Boletim n. 40 Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, 1965b. .

DELFIN NETTO, Antonio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Ministério da Agricultura, 1979.

DELFIN NETTO, Antonio. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Boletim n. 40 Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, 1965c.

DELFIN NETTO, Antonio. Uma análise da agricultura paulista (1962). *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Boletim n. 40 Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, 1965d. .

DELFIN NETTO, Antonio; PASTORE, Affonso C.; CARVALHO, Eduardo Pereira De. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Estudos ANPES n. 5, 1966.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950 - 2003. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. .

DELGADO, Guilherme C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 - 1985*. São Paulo; Campinas: Ícone; Ed. Unicamp, 1985.

DELGADO, Guilherme C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 - 2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, Nelson. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, SÉRGIO PEREIRA (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 17 – 44.

DELGADO, Nelson. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 279 – 342.

DI SABBATO, Alberto. A tributação da terra agrícola: questões gerais e considerações sobre o caso brasileiro. In: LEITE, SÉRGIO PEREIRA (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. .

DREYFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado: Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

EKBLADH, David. “Mr. TVA”: Grass - Roots development, David Lilienthal, and the rise and fall of the Tennessee Valley Authority as a symbol for US overseas development, 1933 - 1973. *Diplomatic History*, v. 26, n. 3, p. 335 – 374, 2002.

EKBLADH, David. *The great American mission: modernization and the construction of an American world order*. Princeton: Princeton University Press, 2010.



FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil ensaio de interpretação sociológica*. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Rubens César (Org.). *Dilemas do socialismo: a controvérsia entre Marx, Engels e os Populistas Russos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FICO, Carlos. *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FIORI, José Luis. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, p. 76 – 89, 1992.

FITZGERALD, Deborah Kay. *Every farm a factory : the industrial ideal in American agriculture*. New Haven: Yale University Press, 2003.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates em um sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, p. 88 – 125, 2011.

FOWERAKER, Joe. *A luta pela terra: A economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 3ª. ed. São Paulo: Kairós, 1983.

FREYRE, Gilberto. *Nordeste: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do nordeste do Brasil*. São Paulo: Global Editora, 2004.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958 - 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GARCIA JUNIOR, A.; GRYSZPAN, M. Veredas da questão agrária e enigmas do grande sertão. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Editora Sumaré; ANPOCS, 2002. v. 4. .

GARCIA JUNIOR, Afranio Raul. *O Sul caminho do roçado : estratégias de reprodução camponesa e transformação social*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a. (As ilusões armadas).

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b. (As ilusões armadas).

GERSCHEKRON, Alexander. *Bread and democracy in Germany*. 2ª. ed. New York: Howard Fertig, 1966.

- GILMAN, Nils. *Mandarins of the future: modernization theory in cold war America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- GOMES DA SILVA, José. *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- GOMES DA SILVA, José. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GOMES DA SILVA, José. *Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil : política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.
- GOODMAN, David. Rural economy and society. In: BACHA, E.; KLEIN, H. S. (Org.). *Social change in Brazil, 1945 - 1985: the incomplete transition*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986. .
- GRAMSCI, Antonio. A questão meridional. *Escritos políticos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 2. p. 403 – 435.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.
- GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In: GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. (Org.). *The sociology of economic life*. Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press, 1992. .
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2a. ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: GASQUES, J. C. (Org.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010. .
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981.
- GRYNSZPAN, Mario. Origens e conexões norte-americanas do agribusiness no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 17, p. 123 – 149, 2012.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 3<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

GUIMARÃES, Juarez. O cristianismo e a formação da moderna questão agrária brasileira. In: PAULA, D. G.; STARLING, H. M. M.; GUIMARÃES, J. (Org.). *Sentimento de reforma agrária, sentimento de República*. Belo Horizonte; Brasília, DF: Editora UFMG ; MDA, NEAD, 2006. p. 198 – 234.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio P. *Sociedade e economia do “Agronegócio” no Brasil*. . Caxambu: [s.n.] , 2009

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses: Argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOFFMAN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO; NAVARRO (Org.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010. .

HOUTZAGER, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo, 2004.

HUSSAIN, Athar; TRIBE, Keith. *Marxism and the agrarian question: German social democracy and the peasantry 1890 - 1907*. London: Macmillan, 1981.

IANNI, Octavio. *Ditadura e agricultura: O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964 - 1978*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IBAD. *Recomendações sobre a reforma agrária*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Ação Democrática, 1961.

IJNPS. *Cana e reforma agrária*. 2<sup>a</sup>. ed. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais; MEC, 1970.

INCRA. *Sistemas e programas de colonização na Amazônia brasileira*. . [S.l.]: Ministério da Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. , 1976

IPES. *A reforma agrária: problemas - bases - solução*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, 1964.

JESSOP, Bob. *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press, 2002.

KAUTSKY, Karl. *La cuestión agraria: Estudio de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia*. Barcelona: Editorial Laia, 1974.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa - Ômega, 1975.

LEITE, Sérgio Pereira. *Réforme agraire, justice sociale et développement durable*. . [S.l.: s.n.]. , 2006

LEITE, Sérgio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 55 – 96.

LEITE, Sérgio Pereira. Padrões de desenvolvimento e agricultura no Brasil: Estatuto da

- Terra, dinâmica agrária e modernização conservadora. *Reforma Agrária, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 25, n. 1, p. 137 – 152, 1995.
- LÊNIN, V. I. *Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América: Novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura*. São Paulo: Brasil Debates, 1980.
- LÊNIN, V. I. Duas táticas da social-democracia na revolução democrática. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa - Ômega, 1979. v. 1. p. 381 – 472.
- LÊNIN, V. I. El programa agrario de la socialdemocracia en la revolucion rusa de 1905 - 1907. *Obras escogidas*. Buenos Aires: Editorial Cartago, 1974. v. 2. p. 258 – 481.
- LÊNIN, V. I. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: O processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982a.
- LÊNIN, V. I. Prefácio à segunda edição (1907). *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: O processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982b. .
- LIMA, Nísia Trindade. *Um sertão chamado Brasil: Intelectuais e representação geográfica da identidade nacional*. Rio de Janeiro: Revan; Iuperj; UCAM, 1999.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MACHADO, Lia O. Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e a ideia de ordem (1870 - 1930). In: CASTRO, I.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 309 – 352.
- MACHADO NETO, Cristiano. *Atuação do INCRA no setor fundiário*. . [S.l.]: Ministério da Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. , 1976
- MAIA, João Marcelo Ehlert. *A terra como invenção : o espaço no pensamento social brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.
- MAIA, João Marcelo Ehlert. *Estado, território e imaginação espacial: o caso da Fundação Brasil Central*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. In: BRENNER, N. *et al.* (Org.). *State/Space: A reader*. Malden; Oxford: Blackwell Publishing, 2003. .
- MARQUES, Adriana. *Amazônia: pensamento e presença militar*. 2007. Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. .
- MARTINS FILHO, João Roberto. *O palácio e a caserna: A dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964 - 1969)*. 1993. Universidade Estadual de Campinas,

Campinas, 1993.

MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

MARTINS, José de Souza. *A política do Brasil: lúmpem e místico*. São Paulo: Contexto, 2011.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2009.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. Movimentos sociais no campo, luta por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, MIGUEL (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo, Brasília, Oxford: Editora UNESP ; NEAD, MDA ; Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2010. p. 113 – 136.

MELLO, M. da C. D'Incao E. *Bóia - fria: acumulação e miséria*. Petrópolis: Vozes, 1976.

MENDONÇA, Sonia Regina De. *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus Editora, 1995.

MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: Senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa; Santos: Cosmos; Martins Fontes, 1975.

MOTTA, R. P. S. Do outro lado da cerca: os conservadores e a reforma agrária. In: PAULA, D. G.; STARLING, H. M. M.; GUIMARÃES, J.(Org.). *Sentimento de reforma agrária, sentimento de República*. Belo Horizonte; Brasília, DF: Editora UFMG ; MDA, NEAD, 2006.

MUNDIM, Luiz Felipe César. *Juarez Távora e Golbery do Couto e Silva: Escola Superior de Guerra e a organização do Estado brasileiro (1930 - 1960)*. 2007. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Nova Fronteira; Publifolha, 2000.

NICHOLLS, W. H.; PAIVA, Ruy Miller. *Mudanças na estrutura e produtividade da agricultura brasileira, 1963/ 73: Noventa e nove fazendas revisitadas*. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1979.

NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777 - 1808)*. São Paulo: Hucitec, 1979.

OEA. *Documentos da Aliança para o Progresso*. [S.l.]: Organização dos Estados Americanos, 1968.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Populações meridionais do Brasil: História - organização - psicologia*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

PAIVA, Ruy Miller. Desenvolvimento da agropecuária na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste. In: FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS. *O homem e o campo*. Brasília: Fundação Milton Campos, 1976. .

PAIVA, Ruy Miller; SCHATTAN, S.; FREITAS, C. T. *Setor agrícola do Brasil: comportamento econômico, problemas e possibilidades*. Rio de Janeiro: Graphos, 1973.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i” et l’analyse de l’état en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 7 – 32, 2005.

PALLOT, Judith. *Land reform in Russia, 1906-1917: peasant responses to Stolypin’s project of rural transformation*. Oxford : New York: Clarendon Press ; Oxford University Press, 1999.

PALMEIRA, Moacir. *Latifundium et capitalismo au Bresil: lecture critique d’un debat*. 1971. Faculte de Lettres et Sciences Humanes de l’Université de Paris, Paris, 1971.

PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio P. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: SANTOS, RAIMUNDO; COSTA, L.F.C. (Org.). *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. .

PEREIRA, Anthony. *The end of peasantry: the rural labour movement in North - East Brazil, 1961 - 1988*. Pittsbourgh: [s.n.], 1997.

PINAZZA, Luiz Antônio. *Luiz Antônio Pinazza (depoimento, 2012)*. Rio de Janeiro: CPDOC - FGV, 2012.

PINAZZA, Luiz Antônio; ARAÚJO, Ney Bittencourt De. *Agricultura na virada do século XX: visão de agribusiness*. São Paulo: Globo, 1993.

PINTO, Raphaella Giffoni. *O novo empresariado rural no Brasil: uma análise da origem, projetos e atuação da Associação Brasileira de Agribusiness (1990 - 2012)*. 2010. Dissertação de mestrado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

POCOCK, John G. A. The concept of a language and the métier d’historien: Some considerations on practice. In: PADGEN, A. (Org.). *The languages of political theory in Early - Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 19 – 38.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária*. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

- PRADO JÚNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo : colônia*. 23ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PREBISCH, Raul. Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso. In: DREIER, JOHN (Org.). *A Aliança para o Progresso: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962. p. 55 – 102.
- RANGEL, Ignacio. A questão agrária brasileira. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. v. 2. .
- RANGEL, Ignacio. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- REIS, Elisa. *Agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil - 1880 - 1930*. 1979. M.I.T., 1979.
- REIS, Elisa. Brazil: one hundred years of the agrarian question. *ISSJ*, Oxford; Malden, n. 157, p. 419 – 432, 1998.
- RIBEIRO, Maria das Graças Martins. A USAID e o ensino agrônômico brasileiro: o caso da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, v. 4, n. 3, p. 453 – 463, 2009.
- RICCI, Rudá. A maior estrutura sindical do Brasil: papel do sindicalismo de trabalhadores rurais no pós - 64. In: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S.; PAULILO, M. I. S. (Org.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. Coleção História social do campesinato no Brasil. 1ª ed. São Paulo, Brasília: Editora UNESP ; NEAD, 2009. v. 2. p. 321 – 338.
- RICUPERO, Bernardo. *Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Departamento de Ciência Política da USP ; FAPESP ; Editora 34, 2000.
- RIOS, Ana Maria; MATTOS, Hebe. Para além das senzalas: campesinato, política e trabalho rural no Rio de Janeiro pós-Abolição. In: CUNHA, O. M. G.; GOMES, F. S. (Org.). *Quase - cidadão: histórias e antropologias da pós-emancipação no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 55 – 78.
- RODRIGUES, Roberto. *Antes da tormenta*. São Paulo: Nova Bandeira Produções Editoriais, 2008.
- SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 35 – 54, 2003.
- SANTOS, José Vicente Tavares Dos. Colonização de novas terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República. *Reforma Agrária, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 25, n. 1, p. 39 – 64, 1995.
- SANTOS, José Vicente Tavares Dos. *Matuchos: exclusão e luta*. Petrópolis: Vozes, 1993.

SCHUH, G. E. *O desenvolvimento da agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1971a.

SCHUH, G. E. *Pesquisa sobre desenvolvimento agrícola no Brasil*. Brasília: Ministério da Agricultura, 1971b.

SCHULTZ, Theodore. *A transformação da agricultura tradicional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

SCOTT, James C. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press, 1998. (Yale agrarian studies).

SECRETO, Maria Verônica. A ocupação dos “espaços vazios” no governo Vargas: do “Discurso do rio Amazona” à saga dos soldados da borracha. *Estudos Históricos*, v. 40, p. 115 – 135, 2007.

SENNA, Milton Câmara. *Amazônia: Política e estratégia de ocupação e desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Interior; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, 1973.

SHANIN, Teodor (Org.). *Late Marx and the russian road: Marx and the “periferies of capitalism”*. New York: Monthly Review Press, 1983.

SHANIN, Teodor. *Russia as a “developing society”*. London: Macmillan, 1985.

SIGAUD, Lygia. A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves. In: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S.; PAULILO, M. I. S. (Org.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. Coleção História social do campesinato no Brasil. 1a ed. São Paulo, Brasília: Editora UNESP ; NEAD, 2009. v. 1. p. 287 – 306.

SIGAUD, Lygia. *Os clandestinos e os direitos: estudos sobre trabalhadores da cana de açúcar*. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

SIGAUD, Lygia; ERNANDEZ, Marcelo; ROSA, Marcelo C. *Ocupações e acampamentos: sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SILVA, Claiton Marcio da. *Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for Economic Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946 - 1961)*. 2009. Tese de doutorado – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Lourenço Vieira Da. *Informe à V Reunião Interamericana de Executivos de Reforma Agrária*. . [S.l.]: Ministério da Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. , 1976

SILVA, Golbery do Couto E. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967. (Coleção Documentos Brasileiros).

SILVA, Ligia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndio : efeitos da lei de 1850*. Campinas, SP, Brasil: Editora da Unicamp, 2008.



- SILVA, Maria Aparecida de Moraes. Sabe o que é ficar borrado no eito da cana? *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 21, n. 2, p. 359 – 391, 2013.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- STEPHANES, Reinhold. *O Programa de Integração Nacional e a colonização da Amazônia*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1972.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. *Pequena história da agricultura no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1990.
- TAVARES, Vania Porto; CONSIDERA, Claudio Monteiro; CASTRO E SILVA, Maria Thereza L. L. De. *Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na região amazônica*. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1972.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TREADGOLD, Donald W. *Twentieth century Russia*. Chicago: Rand McNally & Company, 1959.
- TURNER, Frederick Jackson. *The frontier in American history*. New York: Holt, Reinehart and Wiston, 1963.
- URUGUAI, Visconde Do. Ensaio sobre o direito administrativo. In: CARVALHO, JOSÉ MURILO DE (Org.). *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Ed. 34, 2002. .
- VEIGA, Jose Eli Da. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.
- VEIGA, Jose Eli Da. *O desenvolvimento agrícola : uma visão histórica*. São Paulo: Edusp, 2007.
- VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. [S.l.]: Difel, 1976.
- VENTURI, Franco. *Roots of revolution: a history of the populist and socialist movements in nineteenth century Russia*. London: Windefeld and Nicolson, 1960.
- WALICKI, Andrzej. Socialismo russo e populismo. In: HOBBSAWM, E. J. (Org.). *História do marxismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. v. 3. .
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *O mundo rural como um espaço de vida : reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. Tradução José Marcos Mariani Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEBER, Max. A psicologia social das religiões mundiais. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). *Ensaio de sociologia*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 309 – 346.

- WEBER, Max. Capitalismo e sociedade rural na Alemanha. *Ensaio de sociologia e outros escritos*. Coleção Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 95 – 113.
- WEBER, Max. Developmental tendencies in the situation of East Elbian rural labourers. In: TRIBE, KEITH (Org.). *Reading Weber*. London, New York: Routledge, 1989a. p. 158 – 187.
- WEBER, Max. Enquête sur la situation des ouvriers agricoles à l'Est de l'Elbe. Conclusions prospectives. *Actes de La recherche en sciences sociales*, v. 65, n. 1, 1986.
- WEBER, Max. *Estudos políticos Rússia 1905 e 1917*. Rio de Janeiro: Azougue, 2005.
- WEBER, Max. Germany as an industrial state. In: TRIBE, KEITH (Org.). *Reading Weber*. London, New York: Routledge, 1989b. p. 210 –220.
- WEDEKIN, Ivan. *Ivan Wedekin (depoimento, 2012)*. Rio de Janeiro: CPDOC - FGV, 2012.
- WEGNER, Robert. *A conquista do oeste : a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- WELCH, Cliff. *A semente foi plantada : as raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924-1964*. São Paulo: Editora Expressão Popular : UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2010.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *A modernização sem o moderno: análises de conjuntura na era Lula*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil : Brasília, DF: Contraponto ; Fundação Astrojildo Pereira, 2011. (Série Brasil e Itália, v. 5).
- WERNECK VIANNA, Luiz. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *Questão nacional e democracia: O Ocidente incompleto do PCB*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988. (Série Estudos, 64).
- ZELIZER, Viviana A. *How culture shapes economic life*. [S.l.]: Princeton University Press, 2010.