

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO RURAL NA AGRO-INDÚSTRIA SUCRO-ALCOOLEIRA

HENRIQUE LEVY

Prof. Participante do Mestrado de Adm. Rural da UFRPE e Adjunto do Mestrado de Hist. da Univ. Fed. de Pernambuco (UFPE).

As Políticas Públicas de Financiamento Rural fazem parte da filosofia corporativista prevalecente no Estado brasileiro, que atinge e regula todas as relações econômicas da nação. O papel regulador do Estado brasileiro é a expressão dessa filosofia herdada da Revolução de 1930 e do Estado Novo de 1937, de Getúlio Vargas. Como exemplo prático, este artigo aponta a regulamentação da agro-indústria sucro-alcooleira cujo embasamento corporativista foi instituído pela criação em 1933, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e pelo Estatuto da Lavoura Canavieira de 1941.

Com o recente artigo do ex-ministro MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN (1987) na revista *Veja* o debate público sobre o papel do Estado no financiamento das atividades econômicas adquire um novo diapasão. Ao dizer que "O capitalismo cartorial é um crime contra os pobres, que se perpetra à margem de um mito: o do Estado como ente capaz de extrair recursos do nada" (:31), SIMONSEN confirma o fato de que os conflitos sociais distributivos estão no âmago do aparelho de Estado. Entretanto, tais conflitos sociais inerentes às políticas de financiamento rural levados a efeito pelo Estado têm sido praticamente ignorados no debate público. Geralmente a tecnocracia de nossas agências governamentais e empresas públicas busca primordialmente a *eficientização técnica* do financiamento rural, não atendendo para os conflitos políticos e sociais que permeiam a decisão favorável (ou desfavorável!) de conceder tais financiamentos.

A agro-indústria sucro-alcooleira nos serve de exemplo da intervenção corporativista do Estado brasileiro, pois há mais de quatro décadas vem sendo regulada pelo Poder Público em praticamente todos os seus aspectos, desde a produção da cana-de-açúcar até a estocagem do álcool carburante (LEVY, 1985).

A regulamentação da agro-indústria sucro-alcooleira data de 1933, quan-

do da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, atingindo sua perfeição com o Decreto-Lei do Estatuto da Lavoura Canavieira, de 21 de novembro de 1941 citado por BARBOSA LIMA SOBRINHO (1941). É este decreto que ela atinge o zênite do dirigismo estatal. A agro-indústria sucro-alcooleira é uma economia dirigida por excelência, como veremos mais abaixo.

O CONCEITO DA LIVRE EMPRESA PRIVADA

Antes de adentrarmos nos aspectos políticos que permeiam o financiamento da empresa rural torna-se indispensável entender como deve se processar o financiamento dentro do marco da empresa privada capitalista. A conceptualização de "financiamento rural" por parte do Estado requer uma contraposição à filosofia da livre empresa. A livre empresa de propriedade privada baseia-se, segundo TODARO (1981), numa economia de mercado, governada por um sistema de preços que oscilam de acordo com a oferta e a procura. A empresa corporativista, recordemos, também é de propriedade privada, mas sua lucratividade depende da intervenção do Estado nas relações de mercado. Em suma, na economia capitalista o financiamento da produção é feito através do mecanismo de mercado no qual os preços devem ser suficientes para remunerar a mão-de-obra e o capital do investidor, permitindo a inovação tecnológica em face da concorrência nacional ou internacional.

MARCO TEÓRICO DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO RURAL

Neste ensaio apontamos os conflitos sociais que envolvem os diversos atores da agro-indústria sucro-alcooleira. A perspectiva teórica e metodológica utilizada aqui é a elaborada por NICOS POULANTZAS (1973). A nossa perspectiva teórica é a de que a sociedade é dividida em classes sociais e suas frações de classe, que superam provisoriamente seus conflitos através de alianças políticas.

MARCO HISTÓRICO: O CORPORATIVISMO FASCISTA

É no clima do Estado Novo getuliano que o dirigismo estatal da agro-indústria canavieira é gerado, sob a influência da expansão do Fascismo¹ na Europa Ocidental, particularmente na Alemanha, Espanha, Itália e Portugal. No caso de Portugal "... a organização corporativa portuguesa funcionou dentro da óptica de uma política antiindustrial [...] preocupada em preservar, quanto

possível, as modalidades econômicas e sociais de uma sociedade tradicional" (INCISA, 1986: 289). O corporativismo² das relações industriais da área canavieira é propugnado por BARBOSA LIMA SOBRINHO (1941, 1943) em meio a Grande Depressão econômica trazida pelo "crash" de 1929. É neste ambiente político que surge o Instituto do Açúcar e do Alcool, o IAA, para regular as relações econômicas na agro-indústria sucro-alcooleira, pois "... o ordenamento corporativista brasileiro do Estado Novo de Vargas se inspira [...] na Carta do Trabalho fascista" italiano (INCISA, 1986: 291).

É imprescindível ao entendimento histórico das políticas de financiamento sucro-alcooleiro a perspectiva das classes sociais que atuavam (e ainda atuam) neste ramo industrial. O surgimento da fração de classe dos usineiros ao redor de 1870 vai definir uma mudança de longo alcance³ nas relações de classe em Pernambuco. Quando uma fração de classe, a dos donos-de-engenho com acesso aos avais do estado de Pernambuco, garantidores de empréstimos europeus, "viram-se na contingência de assumirem diretamente o processo político de transição dos engenhos para as usinas" (MARTINS, 1987: 68) ficou selado o destino da vasta maioria dos donos-de-engenho menos poderosos. Eles se transformaram de produtores independentes de açúcar em tão-somente fornecedores de cana dependentes dos caprichos daquele punhado de donos-de-engenho prósperos que se tornaram donos das usinas.

Com a ascensão do Fascismo na Europa, foram trazidos ao Estado Novo getuliano de 1937 os princípios doutrinários antisindicais, pois "O modelo corporativo defende a colaboração entre as classes..." (INCISA, 1986: 287). O modelo ideológico propugnado por BARBOSA LIMA SOBRINHO (1941, 1943) foi o de "congelar" as relações conflitantes entre fornecedores e usineiros através do dirigismo estatal. Como "no Corporativismo fascista, as corporações estão subordinadas ao Estado, são órgãos do Estado" (INCISA, 1986: 289), a política de financiamento do Estado Novo visava a extinguir os conflitos de classe inerentes ao Capitalismo. O carrear de subsídios do Estado Novo (originários dos impostos e preços pagos pela massa do povo) à agro-indústria sucro-alcooleira apaziguava as relações potencialmente conflitantes entre usineiros e seus fornecedores de cana.⁴

ALTERNATIVA AO FINANCIAMENTO CAPITALISTA

Como mencionado previamente, o modelo de financiamento capitalista baseia-se na economia de mercado e num sistema de preços dependente da oferta e da procura. No modelo corporativista existente na agro-indústria sucro-alcooleira, o dirigismo estatal é o instrumento de financiamento utilizado,

pois até mesmo os preços de varejo ao consumidor são regulados pelo Estado. O interesse precípuo de evitar a expansão do capitalismo de livre mercado na agro-indústria sucro-alcooleira tem caráter claramente corporativista. Deixado a si mesmo, o capitalismo baseado no mercado, no sistema de preços e na inovação tecnológica fatalmente acabaria dando às usinas a dominância de classe sobre fornecedores, finalmente expulsando-os do cultivo da cana. O dirigismo estatal, regulando minuciosamente as relações intrinsecamente conflitantes entre essas duas frações de classe, atinge o objetivo que Barbosa Lima Sobrinho propugnava há cinco décadas: o de lutar contra a eliminação do plantador de cana, dos fornecedores. Para BARBOSA LIMA SOBRINHO (que já era presidente do IAA em 1938), a finalidade do IAA “era a de lutar contra [...] a eliminação do plantador e dos fornecedores [pois] seria um crime [...] num Estado capitalista [...] que um programa [governamental] reduzisse os produtores [fornecedores] de uma categoria social mais elevada para a simples condição de assalariados” (JUNGMANN, 1971: xv-xvi citado por LEVY, 1985: 109-10). O aspecto social da sustentação de uma fração de classe ultrapassada está portanto por trás das políticas de financiamento da agro-indústria sucro-alcooleira.

O CENÁRIO CAPITALISTA E AS CLASSES SOCIAIS

Até o momento, a agro-indústria sucro-alcooleira tem sido beneficiada com a política corporativista de financiamento rural. Entretanto, devido ao sombrio horizonte que se abate sobre as finanças do Estado brasileiro é importante imaginar um cenário em que a agro-indústria sucro-alcooleira seja vista despida do protecionismo regulamentado pelo IAA. A primeira consequência da expansão tipicamente capitalista – constante modernização e inovação tecnológica – é que a estrutura de classes sociais congelada desde 1933 será alterada. A fração de classe dos fornecedores de cana que hoje intermedia a produção agrícola da cana certamente cessará de existir, finalmente sofrendo o destino daqueles donos-de-engenho que desde 1870 abandonaram o campo e se tornaram membros da pequena burguesia urbana. Somente os maiores dentre os fornecedores de cana, grandes proprietários de terra, teriam condições de sobreviver na atividade agrícola. Pequenos arrendatários e parceiros, estes o “lumpenproletariat” dentre os fornecedores, iriam para a lata de lixo da História. Também a maioria dos 250.000 cortadores de cana teria igual sorte, pois a racionalização da atividade canavieira implica em mão-de-obra competente, portanto especializada, e em mecanização da colheta da cana e seu transporte até a esteira da usina (DANTAS, 1965). Portanto, o mero emprego da força muscular do cortador de cana não tem vez numa atividade industrial moderna. Por outro lado, membros da oligarquia usineira que sobrevivem apenas dos repasses do IAA, devido a sua baixa produtividade na fabricação do açúcar e/ou do álcool, deverão se fundir com outras usinas, ou desaparecer do cenário.

Até agora o povo nordestino tem comprado açúcar e álcool por preço exorbitante. Por cinquenta anos o contribuinte-consumidor é quem tem pago a conta de uma atividade agro-industrial deficitária totalmente regulamentada, corporativisticamente, pelo Estado. Diante de um Estado conivente no repasse concentrador de rendas – do povo em geral para uma oligarquia inadimplente – a transparência da participação democrática implica na cobrança popular contra a transferência de renda dos mais humildes para uma fração de classe que sobrevive apenas por serem intermediários corporativistas entre a usina e o campo.

A política de financiamento rural deve deixar de ser função primordial do Estado, baseada em benesses e pressões políticas. Substituindo o papel de regulador corporativista da economia, herdado do Estado Novo de Vargas, o papel do Estado comprometido com o bem-estar popular é o de fiscalizar as relações econômicas, punindo abusos de poder econômico.

ABSTRACT

Public policies in the financing of the agricultural sector are inherent of the Fascist corporatism still prevailing within the Brazilian State; such corporatism still envelops and regulates all economic and to some extent the social relations of that country. The regulating role of the Brazilian State in the expression of the Fascist philosophy inherited from Getúlio Vargas 1930 Revolution and his 1937 Estado Novo dictatorship. As a practical example, this article points at the economic regulation (State intervention) of the sugar and alcohol industry, whose legal corporatist embodiment is at the heart of the foundation in 1933 of the Sugar and Alcohol Institute (IAA), and the 1941 Estatuto da Lavoura Canavieira.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 – FASCISMO – O fascismo também se caracteriza “por um crescente dirigismo estatal no âmbito de uma economia que continua a ser, fundamentalmente, de tipo privado” (SACCOMANI, Ed-da. Fascismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. p. 466).
- 2 – CORPORATIVISMO – Ludovico Incisa define o Corporativismo como “uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)...” (INCISA, Ludovico. Corporativismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. p. 287).
- 3 – Ver o conceito de “longue durée”, de Fernand Braudel.
- 4 – “Vallauri afirma que o Corporativismo fascista ‘nasce como exigência das classes dirigentes de uma sociedade que, com o passar de um estágio agrícola a um estágio de maior empenho industrial, sentem necessidade de controlar a marcha da evolução e de juntar em um fascio as

energias do país, a fim de alcançar resultados mais eficazes, com menor dispêndio de meios, e poder competir com os mais poderosos organismos produtivos estrangeiros' ” (INCISA, Ludovico. Corporativismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. p. 289).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. 1318 p.
- DANTAS, Bento. *A recuperação da lavoura canaveira de Pernambuco com base no aumento da produtividade e na intensificação da policultura*. 2. ed. Recife, Cooperativa dos Usineiros de Pernambuco, 1965.
- INCISA, Ludovico. Corporativismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. p. 287-91.
- LEVY, Henrique. *Maintaining class domination in the sugar area of Northeast Brazil through State Intervention, U. S. Congress, and Ethanol Program*. College Park, MD., 1985. Doctor of Philosophy – Department of Sociology of University of Maryland.
- LIMA SOBRINHO, A. J. Barbosa. *Os fundamentos nacionais da política do açúcar*. Rio de Janeiro, Graf. Rio-Arte, 1943.
- . *Problemas econômicos e sociais da lavoura canaveira; exposição de motivos e texto do Estatuto da Lavoura Canaveira*. Rio de Janeiro, P. de Mello, 1941. 132 p.
- MARTINS, Paulo H. N. Participação das elites açucareiras na política pernambucana: alguns cenários prováveis. In: LAVAREDA, Antônio, org. *A vitória de Arraes*. Recife, Inojosa, 1987. p. 63-81.
- POULANTZAS, Nicos. *Political power and social classes*. London, Verso, 1973. 367 p.
- SACCOMANI, Edda. Fascismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986. p. 466-75.
- SIMONSEN, Mário Henrique. O risco de optar pelo atraso. *Veja*, São Paulo, (997):24-35, out. 1987.
- TODARO, Michael P. *Economic development in the third world*. 2. ed. New York, Longman, 1981. 587 p.

Recebido para publicação em 15 de dezembro de 1987.