

# ESTADO E POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL\*

REGINALDO SOUZA SANTOS\*\*

1. *Introdução*; 2. *O Estado brasileiro e as modificações relevantes ocorridas no seu interior*; 3. *A política agrícola no Brasil*.

## 1. *Introdução*

A velocidade que se verifica nas mudanças dos padrões produtivos do Estado é um fato de significativa importância na atual fase do desenvolvimento capitalista. Até as três primeiras décadas deste século, as funções econômicas desenvolvidas pelo Estado não iam além daquelas que criavam as “condições externas” ao processo acumulativo. Isto significa dizer que as despesas governamentais estavam mais vinculadas à esfera da circulação do que da produção direta de bens. Desse modo, todo o sistema de política econômica do Governo estava centrado nas políticas fiscais de transferência de riqueza, de subvenções e compras públicas, aduaneira, cambial, creditícia. A partir de 1930 e, particularmente, no pós-guerra, esta situação se modifica inteiramente. Apesar de, na fase atual do desenvolvimento capitalista, os mecanismos e instrumentos de apoio à circulação estarem muito ampliados e sofisticados, é fora de dúvida que o Estado caracteriza-se mais como produtor de mercadorias, porque é desse lado que se concentra a parte mais significativa das despesas realizadas pelo subsetor empresarial estatal. Seja por força de ter que assumir uma posição de “vanguarda” ou “substitutiva” ao capital privado — decorrente de crises profundas no conjunto ou em setores localizados da economia — o fato é que, nos dias de hoje, em grande número de países o Estado tem o efetivo controle dos setores de mineração, energético, siderúrgico, petrolífero, químico/petroquímico e de alguns ramos do setor eletrônico, entre outros, isto sem levar em consideração a intermediação financeira, que assume proporções extraordinárias.

Pelo seu significado, o aprofundamento das relações do Estado com a economia passou a despertar o interesse de estudiosos para o fenômeno. No Brasil, este fato passou a ocorrer de forma mais significativa a partir dos anos 60. É certo que, àquela época, o debate e a produção estavam desvinculados de

\* Este trabalho corresponde aos capítulos 1 e 2 da monografia de mestrado (*Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano*) apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas sob a orientação do Prof. Cláudio Roberto Contador.

\*\* Professor assistente no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. (Endereço do autor: Rua Americano da Costa, 135 — 40.000 — Bairro de Roma — Salvador, BA.)

um comprometimento mais científico no tratamento dado à questão, pois se situavam mais no âmbito ideológico, no sentido de se avaliar as conveniências ou não da intervenção. Posteriormente, em especial através dos economistas, passou-se a imprimir certo rigor científico às abordagens acerca do entendimento das relações do Estado capitalista com a economia. No entanto, em razão da própria situação política que vivia o País, os estudos não só mostravam fortes marcas de ideologismo, como também estavam muito presos ao aspecto político-institucional.

Mais recentemente, porém, já se começa a verificar certa tendência no sentido de procurar entender o Estado capitalista pela ótica da política de investimentos. É certo que estes estudos ainda são poucos, mas o fato de estarem surgindo já evidencia uma situação de significado particular. Vê-se, dessa forma, por que se acredita só poder entender os verdadeiros propósitos e a lógica orientadora da política a partir da análise *ex-post* do processo de alocação de recursos por parte do Estado capitalista.

Para melhor entendimento desse quadro, dividiu-se o artigo em duas partes. A parte 1 trata basicamente de tentar compreender as mudanças ocorridas no interior do Estado brasileiro, a partir de 1930, as principais causas determinantes e as novas características que passavam a assumir e em que direção apontavam seus instrumentos de apoio às atividades produtivas.

A parte 2 contém uma análise do processo histórico de implementação da política agrícola no Brasil. Explicitado, na parte 1, que a política econômica do Governo tinha como meta básica apoiar decisivamente o desenvolvimento das forças produtivas, nesta parte do artigo procurou-se entender por que esse apoio se dava de forma desequilibrada, isto é, que fatores poderiam explicar por que o Estado brasileiro teve, até os primeiros anos da década de 60, uma atitude passiva em relação ao setor agrícola, *vis-à-vis* o setor industrial, sem que isto colocasse obstáculos de monta no ritmo do desenvolvimento econômico.

## 2. O Estado brasileiro e as modificações relevantes ocorridas no seu interior

O caráter planejador do Estado nem sempre se configura pela elaboração de planos em seu sentido estrito. Logicamente que determinadas ações, mesmo parciais ou intermitentes, podem ser consideradas como tal.<sup>1</sup> Note-se que os estudos de cunho histórico-interpretativo da ação planejada do Estado começam a compreender esse processo exatamente a partir da identificação de algumas incursões do Estado, ainda que desconectadas e sem articulação mais consistente, entre as atividades de um mesmo setor ou da economia como um todo.

No caso específico do Brasil o caráter parcial da ação do Estado na política econômica, até 1930, parece estar diretamente vinculado ao estágio de desenvolvimento e à forma de estruturação da formação brasileira. Primeiramente, porque até então as forças produtivas eram pouco desenvolvidas (isto é, havia pouca acumulação de capital, o desenvolvimento científico-tecnológico era qua-

<sup>1</sup> A partir de concepções variadas que se tem sobre planejamento do Governo, torna-se quase impossível fixar-se a sua origem. Talvez por isso não haja consenso entre os autores, pois é comum cada um apresentar sua concepção individualizada a respeito da questão.

se zero, em alguns casos simplesmente inexistente,<sup>2</sup> o nível de especialização da força de trabalho era baixo e, por conseqüência, a divisão social do trabalho era ainda fracamente desenvolvida em relação aos padrões verificados noutros países). Em segundo lugar, a produção social estava totalmente voltada para o mercado externo e centrada em produtos primários (café, açúcar, algodão, cacau e borracha). Em terceiro lugar, a abundância relativa de fatores de produção (terra e mão-de-obra) fortalecia ainda mais a permanência dessa estrutura produtiva. Acrescenta-se a isso as concepções ideológicas do liberalismo para essa inaptidão intervencionista do Estado, então verificada.

Desse modo, salvo algumas intervenções localizadas, como, por exemplo, a implantação de uma infra-estrutura de transporte ferroviário, na economia cafeeira, e a estruturação de um setor financeiro — que começa com o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas Federal e Estadual —, até 1930 a ação do Estado é bem mais administrativa que produtiva, e consistia basicamente no estabelecimento de políticas de sustentação do preço do café, na criação de favorabilidades para a importação de mão-de-obra estrangeira, na “manipulação” da taxa de câmbio, e na fixação de uma política de crédito e de controle de preços de alguns produtos.<sup>3</sup>

No entanto, como a conveniência de intervenção estatal mais vigorosa surge dos impulsos da situação objetiva, da estrutura social e econômica específica de cada país e do estágio de desenvolvimento de suas forças de produção, no caso particular do Brasil essa situação objetiva começa a se esboçar já no período da I Guerra Mundial (1914-18) e culmina com a crise econômica do período 1929-33. Essas crises, que têm sua origem no seio dos países subordinantes, forçam, por um lado, uma ruptura relativa entre as formações subordinadas e os países que compõem o centro do sistema e, por outro, abrem espaços para uma ação produtiva interna mais conseqüente, tendo no Estado o elemento mais importante do processo.<sup>4</sup>

Mas, parece óbvio que qualquer tipo de mudança no comportamento do Estado brasileiro seria incompatível com a estrutura de poder vigente no período da República Velha. Com a Revolução de 30, houve o rompimento de inte-

<sup>2</sup> Vanya Sant'Ana, em sua obra *Ciência e sociedade no Brasil* (São Paulo, Símbolo, 1978, p. 13), diz que no período agroexportador “pôde a ciência brasileira desenvolver-se nas áreas biomédicas pelas ações governamentais dirigidas contra o problema de base da sociedade brasileira: a saúde. Graças ao combate a endemias e doenças vegetais, o Brasil atingiu, nos primeiros anos do século atual, a maioria científica naquelas áreas... Entretanto, os outros setores científicos permaneceram durante o período agroexportador inexistentes ou em fase muito incipiente, como é o caso da física e da química, que têm aplicação, mediata ou mesmo imediata, no setor secundário da economia”.

<sup>3</sup> Já é bastante significativo o número de trabalhos que procuram identificar as funções econômicas exercidas pelo Estado brasileiro antes de 1930, principalmente os textos de Skidmore, Thomas E. *Brasil de Getúlio a Carvalho*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976; e Ianni, Octavio. *Estado e planejamento econômico do Brasil — 1930-1970*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

<sup>4</sup> Na verdade, esse foi o comportamento de todos os Estados latino-americanos, notadamente Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile e Peru. O mais interessante, porém, a ser observado, é que, com o início, em 1929, da crise mais aguda do capitalismo no presente século, abriram-se espaços para que países europeus (Inglaterra, França e Itália), em estágios de desenvolvimento mais avançado, também aprofundassem suas relações (produtivas) com a economia como forma não só de superação da crise, mas também de garantir a acumulação de capital.

resses no seio da classe dominante, com a derrota, ainda que parcial, da oligarquia agrária. Com isso, pode-se criar as condições para o desenvolvimento do Estado “burguês”, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo caracteristicamente “burguês”.<sup>5</sup>

A partir daí, o Estado, motivado tanto pelo estrangulamento das estruturas produtivas, em razão das crises, quanto pela complexidade crescente do sistema financeiro do País, adota uma política agressiva de modernização de suas estruturas administrativas para poder desempenhar o papel que lhe é reservado no processo de acumulação de capital dentro do setor privado, ou seja, a implantação de uma nova estrutura administrativa (principalmente através da expansão das empresas públicas, incorporando o princípio da eficiência na medida em que devem representar um instrumento eficaz e racional da política de planificação) que se contraporá à velha imagem de decadência da estrutura anterior. Em resumo: seria a maneira de o Estado promover o desenvolvimento acelerado da economia e “corrigir” os desequilíbrios regionais inevitáveis, induzidos pelo mercado.

Esse processo de modernização e seus objetivos são assim resumidos por Ianni.<sup>6</sup>

“Nos anos de 1930-45 o Governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e promulgou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates (...) sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros (...) Tratava-se de estudar, coordenar, projetar, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral (...) Pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista. Note-se que a cultura dos valores e padrões surgidos na sociedade escravocrata (...) que então eram predominantes os estilos de mando, liderança, organização e mentalidade tipo oligárquico.”<sup>7</sup>

Vê-se, então, que ao lado do processo de modernização e ampliação das estruturas administrativas, inclusive capacitando-se a fazer análises retrospectivas e prospectivas da realidade econômico-social do País, através da criação de órgãos específicos, tais como o Conselho Técnico de Economia e Finanças

<sup>5</sup> Ianni, Octavio. op. cit. p. 21.

<sup>6</sup> Id. ibid. p. 22-3.

<sup>7</sup> Nesse período, os principais órgãos e institutos criados foram: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931), Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (1933); Conselho Federal do Comércio Exterior, Código de Minas e Água (1934); Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Conselho Nacional de Petróleo (CNP), Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1938); Comissão de Defesa da Economia Nacional e Fábrica Nacional de Motores (1940); Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1941); Missão Cooke e Serviço Nacional da Indústria (Senai) (1942); Coordenadoria de Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Alcalis, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e Serviço Nacional do Comércio (Senac) (1943); Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944); e Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) (1945). Para uma relação mais completa dos órgãos criados no período aludido, ver Filho, Alberto V. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1968 e Ianni, Octavio. op. cit. p. 23-4.

e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado passou a desempenhar um outro papel, que até então estava fora de sua esfera de atuação: o produtivo, através das empresas públicas, cujo alvo principal era impulsionar o processo de acumulação do capital social.

Não obstante isso, uma análise mais cuidadosa do processo de modernização e ampliação dos aparelhos de Estado revela claramente que as políticas adotadas eram resultado muito mais de situações circunstanciais, e portanto de caráter parcial, do que fruto de uma ação integradora e globalizante.<sup>8</sup>

A partir dessa compreensão, é que o Estado tenta dar um salto qualitativo, pois abandona as ações de caráter parcial e passa a adotar políticas de planificação mais ampla e prospectiva, com o fito de desempenhar sua tarefa supletivo-integrativa, e até mesmo substitutiva, no processo de acumulação. E o ponto de partida dessa nova estratégia de ação, através da especialização dos mecanismos de intervenção, isto é, alargando o aparelho do Estado, é exatamente as missões mistas Brasil-Estados Unidos: Missão Cooke, em 1942, e Missão Abbink, em 1948. Depois disso, seguem-se-lhes os planos propriamente ditos, a começar pelo Plano Saíte (que se circunscrevia aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia), o de Metas (que privilegiava, sobretudo, a indústria de capital e a de bens de consumo durável), o Plano Trienal (que tinha como filosofia básica promover reformas de base), o Paeg (que se caracterizava como um plano de emergência e de estabilização econômica, após o período conflituoso anterior a 1964) e, finalmente, na década de 70, entra-se na era dos PNDs, que nasciam sob a auréola ideológica de Brasil-potência.<sup>9</sup>

Uma das maneiras de o Estado justificar sua intervenção produtiva no contexto econômico consiste na formação e na difusão de uma ideologia que reflita e legitime esta presença. Logicamente que os conteúdos desta ideologia variam historicamente. Porém, pelo menos dois componentes da mesma são relativamente generalizáveis: um comportamento “assistencial-social” e um outro “tecnocrático-eficientista”. Enquanto a primeira é voltada para a legitimação na base de supostas finalidades sociais; a segunda, ao contrário, propaga uma imagem de tipo modernizador.<sup>10</sup> É com base nessa ideologia que o Estado justifica sua ação planejada como forma de atenuar os desequilíbrios regionais fatalmente inevitáveis, caso o econômico fique sujeito ao livre jogo das leis de mercado.

<sup>8</sup> Comumente os estudiosos do planejamento incorrem em erro de interpretação teórica quando passam a defender para uma economia de tipo misto, tal como a brasileira, uma espécie de planejamento global da economia. Em sociedade com essas características é indefensável tal suposição, visto não se poder programar a produção social utilizando como instrumento a matriz de insumo-produto (o que é um privilégio das sociedades onde o Estado é detentor dos meios de produção), em razão de alguns setores estarem totalmente fora de influência do Estado (exceto no que diz respeito a políticas fiscais e creditícias) e não se poder estimar, por conseguinte, as ofertas e demandas intra e inter-setorialmente.

<sup>9</sup> Além desses, da segunda metade da década de 40 até 1970, surgiram ainda os seguintes planos: Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (1951-64), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social (1967-76) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70). Para uma compreensão melhor do conteúdo desses planos ver os estudos de Ianni, O. op. cit.; Mello e Souza, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2(4):59-115, 2. sem. 1968; e Monteiro, J. V. & Cunha, L. R. A. *Alguns aspectos da evolução do planejamento no Brasil (1934-63)*. Rio de Janeiro, 1974.

<sup>10</sup> Mutti, Antonio & Segatti, Paolo. *A burguesia de estado: estrutura e funções da empresa pública*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

Desse modo, ao lado das políticas de planificação mais gerais, o Estado viu-se na contingência de tomar algumas medidas de caráter regional no sentido de estreitar o *gap* inter-regional, que se estava formando, em razão da política econômica privilegiar sensivelmente a acumulação de capital. Daí, passaram a criar órgãos estritamente voltados para o planejamento regional: a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), hoje Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf); a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); além de institucionalizar um setor financeiro que fosse capaz de financiar os projetos produtivos implantados na região, como, por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Note-se que a justificativa da intervenção estava tão eivada de conteúdo puramente ideológico que as medidas tomadas pelo Estado brasileiro sequer foram capazes de manter o mesmo distanciamento entre uma região e outra; ao contrário disso, ele se alargou ainda mais,<sup>11</sup> visto que as políticas implantadas no sentido de concentrar especialmente a produção industrial foram muito mais eficazes do que aquelas que procuravam atenuar os desequilíbrios. O contrário desse comportamento seria totalmente ilógico para uma economia de corte capitalista e que procurava de todos os modos acelerar o ritmo da acumulação.

Na política de planificação econômica do Governo brasileiro, porém, o interessante a ser observado e que constitui objeto de estudo do presente artigo é que ela privilegiou nitidamente o setor industrial; relegando a segundo plano o setor agropecuário.<sup>12</sup> As medidas tomadas com relação a este setor visavam sempre a alguns produtos específicos, porque sem protegê-los seria quase impraticável levar-se adiante o modelo de desenvolvimento sustentado basicamente na substituição de importações e que exigia, na fase inicial, grande volume de recursos para importações de bens de capital. Deste modo, compreende-se por que quando se implantava alguma política de apoio ao setor agrícola ela visava sempre os produtos de exportação: café, com a criação, em 1930, do Conselho Nacional do Café, posteriormente o Instituto Brasileiro do Café (IBC); o cacau, criando o Instituto de Cacau da Bahia (ICB) e, posteriormente, a Comissão Executiva do Plano de Recuperação da Lavoura Cacaueira (Ceplac); a cana-de-açúcar, através da implantação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) etc.

O Governo só adota uma política de modernização do setor agrícola, visando o aumento da produção e da produtividade, a partir de meados dos anos 60. O que explicaria, ou melhor, que fatores foram responsáveis por essa suposta inação do Governo, durante tanto tempo, quando se sabe que foi este setor que praticamente sustentou o arrojado programa de desenvolvimento econômico do Brasil? A tentativa de resposta a esta questão será o ponto central de nosso próximo item.

<sup>11</sup> Dados divulgados pelo BNB mostram que nos últimos 20 anos a participação do Nordeste na renda interna do País caiu de 14,4%, em 1959, para 10,4, em 1978.

<sup>12</sup> Isto, de certa forma, é o que define o caráter parcial da mutação ocorrida no sistema econômico brasileiro a partir do processo de substituição de importação, pois preservava uma estrutura exportadora precária e pouco dinâmica, além de redesenhar um novo tipo de dualidade na economia brasileira. Essa questão será retomada no capítulo seguinte.

### 3. A política agrícola no Brasil

#### 3.1 Política agrícola *versus* política industrial: as condições históricas que determinaram o novo posicionamento do Estado

As políticas adotadas pelo Governo com relação ao setor agrícola estavam longe, tanto pelo aspecto quantitativo, quanto pelo qualitativo, de ter o mesmo significado daquelas tomadas em relação ao setor industrial. “Nos períodos de guerra e pós-guerra, em que a política de substituição de importações dominou o cenário econômico nacional e os esforços do País se concentraram no sentido de alcançar uma industrialização rápida a qualquer preço, poder-se-ia dizer que os problemas do setor agrícola foram relegados a um plano secundário, ou mesmo esquecidos inteiramente.”<sup>13</sup>

O que levou, então, o Estado brasileiro a adotar atitude passiva em relação ao setor agrícola *vis-à-vis* o setor industrial, principalmente quando se sabe que aquele foi quem basicamente financiou o processo de industrialização acelerada da economia brasileira? Este atraso relativo do desenvolvimento das forças produtivas no interior do setor agrícola brasileiro seria explicado a partir da forma como estava organizada a divisão internacional do trabalho ou que condições históricas específicas da formação brasileira estariam a condicioná-la?<sup>14</sup>

Em *Setor agrícola do Brasil — comportamento econômico, problemas e possibilidades*,<sup>15</sup> os autores parecem reconhecer que esse desequilíbrio é fruto de

<sup>13</sup> Paiva, Ruy Miller et alii. *Setor agrícola do Brasil — comportamento econômico, problemas e possibilidades*. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 20.

<sup>14</sup> Embora os limites estabelecidos no presente artigo não permitam que se objetive analisar as relações entre a agricultura e o desenvolvimento econômico brasileiro, o entendimento do por que o Estado (enquanto elemento potencializador da acumulação geral de capital no conjunto da economia) passa a encontrar um esforço para o desenvolvimento da indústria em “detrimento” da agricultura tangencie, necessariamente, a questão das relações da agricultura com o desenvolvimento econômico. Por outro lado, acredita-se que o descompasso entre as políticas para o desenvolvimento da indústria e aquelas em favor da agricultura pode ser perfeitamente entendido a partir de algumas premissas básicas que, de modo geral, são perfeitamente aceitáveis pelos autores. Supõe-se que se o objetivo fundamental era o desenvolvimento capitalista (isto é, a acumulação de capital no seio do setor privado) e isto foi alcançado sem que a acumulação de capital se fizesse no mesmo ritmo na agricultura através ou não das políticas do Estado (infra-estrutura, crédito), logicamente as condições históricas (do lado dos fatores), durante a fase inicial de desenvolvimento da indústria no Brasil, foram bastante favoráveis. De tal forma que não foi necessário o acionamento do Estado para desenvolver mecanismos capazes de modificar as relações de produção no campo. Esse ponto de vista é também compartilhado por Maria da Conceição Tavares em seu ensaio *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* (Rio de Janeiro, Zahar, 1977. p. 98), quando afirma, numa generalização a respeito do novo modelo de desenvolvimento econômico da América Latina, a partir do processo de substituição de importações, que “as transformações da estrutura produtiva circunscreveram-se, praticamente, no setor industrial e atividades conexas sem modificar de modo sensível a condição do setor primário, inclusive as atividades de exportação... Desse caráter parcial da mutação ocorrida no sistema econômico — acrescenta — resultam duas circunstâncias... Uma delas é a preservação de uma base exportadora precária e em dinamismo... uma das causas do estrangulamento externo... A outra é o caráter parcial da mutação ocorrida no sistema econômico e o conseqüente surgimento de um novo tipo de economia dual”.

<sup>15</sup> Paiva, Ruy Miller et alii. op. cit.

uma política econômica racional, que procurou aproveitar as condições históricas de favorabilidades do desenvolvimento industrial brasileiro e que poderiam não se repetir adiante.

“Reconhece-se alguma racionalidade desse tratamento desigual. As oportunidades surgidas durante a II Guerra Mundial foram muito favoráveis para o Brasil intensificar e ampliar o seu então incipiente parque industrial. A escassez generalizada de produtos no mercado internacional e as dificuldades de transporte marítimo impediram o surgimento normal de bens de consumo no mercado brasileiro, permitindo que indústrias nacionais ampliassem suas produções ou iniciassem a produção de novos produtos, livres da pressão dos concorrentes e livres para exigirem preços que lhes garantissem alta margem de lucro. Esta situação de escassez tornava-se ainda mais favorável para as indústrias, por ter-se elevado nessa ocasião o valor das exportações (ainda que diminuída a quantidade exportada), o que resultou em aumento da demanda efetiva no mercado interno.”<sup>16</sup>

Apesar disso ser verdadeiro, acredita-se ser por demais simplificadora da realidade a tentativa de pretender-se explicar o tratamento desigual dado pelo Estado à agricultura, *vis-à-vis* o dispensado à indústria, a partir exclusivamente de um só componente, no caso as barreiras de ordem física — em virtude de a II Guerra Mundial — que dificultava as relações comerciais do Brasil com o resto do mundo.

Em verdade, o fenômeno da II Guerra Mundial constitui-se apenas num fator a mais que veio justificar e, por que não dizer, acelerar o ritmo do processo de substituição de importações e, conseqüentemente, da acumulação de capital no setor urbano-industrial. Isto significa dizer que os antecedentes ou as causas reais desse processo se cristalizaram, para não se retroceder muito, 10 anos antes do início da guerra. Nesse caso, se o quadro beligerante é insuficiente como variável de explicação do processo de substituição de importações e do seu desdobramento na aceleração da acumulação de capital, no setor industrial, muito menos suficiente ainda (para não dizer errôneo) seria tomá-lo como referencial para explicar por si mesmo o tratamento desigual dado à agricultura, verificado nas políticas governamentais.

É necessário notar que a crise prolongada dos anos 30, que teve seu início mais precisamente em 1929, e a Revolução de 1930 marcaram o fim de um ciclo e o início de outro e ensejaram, também, mudanças estruturais significativas na sociedade brasileira, quer no plano econômico, quer ao nível político-ideológico.

Antes da eclosão da crise de 1929, tinha-se uma economia marcadamente agrário-exportadora, na qual as exportações caracterizavam-se como uma variável exógena, responsável por uma parcela significativamente importante de renda nacional e como fonte importantíssima de geração de divisas garantidoras do suprimento interno de bens e serviços demandados, invariavelmente, pelas elites autóctones. É lógico que se tratava de um caso típico de uma economia com seu crescimento dirigido “para fora” e subordinada à dinâmica de acumulação mundial, problemática cujo cerne principal estava evidentemente vinculado ao quadro da divisão internacional do trabalho imposto pelo

<sup>16</sup> Id. *ibid.*, p. 21.



próprio processo de desenvolvimento das economias líderes e do qual decorria uma divisão interna do trabalho social totalmente distinta da do centro.<sup>17</sup>

A verdade é que, quando a crise se cristaliza no conjunto das economias dinâmicas, ela tende a produzir efeitos positivos sobre o conjunto das economias subordinadas, tendo em vista provocar rupturas nas relações centro-periferia.<sup>18</sup> O aspecto positivo está em que as economias subdesenvolvidas impossibilitadas de importar, em razão da queda acentuada nas suas receitas cambiais, passam então a pôr em marcha um processo de desenvolvimento “para dentro” através da instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importadas, o que faz reduzir o grau de dependência.<sup>19</sup>

No entanto, a depressão mundial dos anos 30 é um elemento que se antepõe e inviabiliza a sobrevivência do modelo agrário-exportador brasileiro e redefine as novas condições em que se baseia o processo de acumulação de capital, que passa a depender substancialmente de uma realização parcial interna crescente.

“(…) A destruição das regras do jogo da economia agrário-exportadora significava penalizar o custo e a rentabilidade dos fatores que eram tradicionalmente alocados para a produção com destino externo, seja confiscando os lucros parciais (o caso do café, por exemplo), seja aumentando o custo relativo

<sup>17</sup> Maria da Conceição Tavares (op. cit. p. 101) diz que, “no caso dos países desenvolvidos, não havia, como não há, uma separação nítida entre a capacidade produtiva destinada a atender aos mercados interno e externo. Não é possível distinguir um setor propriamente exportador: as manufaturas produzidas são tanto exportadas quanto consumidas em grandes proporções dentro do País e a especialização com vistas ao mercado externo se faz antes por diferenciação de produtos do que por setores produtivos distintos. Ao contrário, para a maioria dos países da América Latina, há uma divisão nítida do trabalho social, entre os setores externo e interno da economia. O setor exportador era (e continua sendo) um setor bem definido da economia, especializado em um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente. Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores”.

<sup>18</sup> É verdade que esse suposto teórico, que está em alto nível de abstração, não pode ser generalizado a todas as economias consideradas subordinadas e muito menos em qualquer momento histórico. Percebe-se que as economias relativamente beneficiadas com a grande depressão mundial dos anos 30 — e que instalaram um parque industrial interno que veio atender toda a demanda de consumo corrente e parte significativa do setor de bens de capital — já não podem ter as mesmas vantagens, por exemplo, na atual crise do capitalismo. Isto porque, se nos anos 30 estas economias eram dependentes do mercado externo, na exportação de primários e importação de bens necessários ao atendimento de parte apreciável da demanda interna, hoje essa dependência (que assume uma natureza qualitativamente nova) está em que elas passam a depender do mercado externo na tentativa de realizar o “excedente” da produção de manufaturas agora produzidas internamente, visando assegurar o ritmo de acumulação endógeno.

<sup>19</sup> A redução relativa ou absoluta da importação de manufaturas, em razão desse grau de dependência, é apenas aparente, pois no bojo dessa redução estão sendo criadas novas formas de dependência, de natureza qualitativamente nova. Isto acontece, principalmente, no campo da ciência e tecnologia. Veja-se que o processo de substituição de importação realizou-se através dos capitais multinacional e nacional. Aquele, embora viesse trazendo uma tecnologia superada no País de origem, significava um avanço extraordinário em relação à base aqui instalada. O capital nacional motivado pela competição com o capital estrangeiro, pela própria política do Governo e, sobretudo, pelo imediatismo do lucro, passava simplesmente a comprar os pactotes tecnológicos sem nenhuma restrição. Sem dúvida, isto foi um importante fator inibidor do desenvolvimento de uma tecnologia nacional e recriador de novas formas de dependência.

do dinheiro emprestado à agricultura (bastando simplesmente que o custo do dinheiro emprestado à indústria fosse mais baixo).”<sup>20</sup>

A descrição desse quadro mostra que a opção declarada do Governo era assentar as bases do processo de acumulação, nessa nova etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro, no setor urbano-industrial.

No plano político-ideológico, a Revolução de 1930 parece caracterizar o ponto de inflexão que possibilitou um novo ordenamento das condições de acumulação na economia brasileira. Em primeiro lugar porque possibilitou a definição de uma nova correlação de forças sociais, principalmente no seio do capital, pois ensejou, de um lado, a derrota do Estado oligárquico e, de outro, o desenvolvimento do Estado propriamente burguês.<sup>21</sup> No bojo dessa transformação percebe-se a superação definitiva do agonizante liberalismo econômico (fator ideológico) que, sem dúvida, constitui-se em peça fundamental de obstrução à passagem à nova etapa. Em segundo porque a ruptura, neste contexto histórico, das estruturas políticas e econômicas vai permitir uma reformulação e ampliação dos aparelhos do Estado e da ação estatal.

O processo de revolucionarização das estruturas do Estado, a partir de 1930, permitiu a este assumir uma posição de “vanguarda”<sup>22</sup> no processo de acumulação de capital no conjunto da economia brasileira, não só ampliando e sofisticando seus aparelhos para melhor instrumentalizar os mecanismos que criaram as condições externas ao processo de acumulação (formas de atuação típica da fase do capitalismo concorrencial), mas, sobretudo, associando-se mais organizadamente ao processo da intermediação e da organização direta da produção (forma coincidente com a atual fase do capitalismo monopolista), seja sozinho, ou em associação com o capital privado.

Sem embargo, é nos anos 30, e mais especialmente no período do Estado Novo, que os aparelhos de Estado alargam-se e diferenciam-se, pois novos órgãos de ação coordenadora são criados e os instrumentos de política econômica passam por um melhor ordenamento, onde se definem as linhas gerais de uma política de industrialização e mapeiam-se os requerimentos, projetos e prioridades necessários à sua viabilização.<sup>23</sup>

Em síntese, a grande depressão mundial (no plano exterior) e a Revolução de 1930 (internamente) foram os motores da destruição das regras do jogo,

<sup>20</sup> Oliveira, Francisco de. *Economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo, Brasiliense, 1977 (Seleção Cebrap, 1).

<sup>21</sup> Octavio Ianni (op. cit.), na nota de rodapé n.º 6, esclarece que “(...) o Estado oligárquico foi uma modalidade de Estado burguês. Cabe a distinção, no entanto, na medida em que o Estado oligárquico implicou uma modalidade singular de organização do poder político-econômico, em termos de estruturas de dominação-subordinação”.

<sup>22</sup> É óbvio que a inserção de todo e qualquer Estado capitalista no domínio econômico tem um só objetivo: acelerar o ritmo da acumulação dentro do setor privado. Não obstante isso, é possível distinguir motivações distintas para a intervenção e em fases e situações concretas também distintas; isto nos leva a diferenciar a intervenção na qual o Estado assume uma posição de “vanguarda” — isto é, o Estado se constituindo no principal elemento ordenador e orquestrador do processo de decolagem rumo ao desenvolvimento — daquela forma de inserção que decorre de crises de valorização de setores que estão em mãos do capital privado. Desta última forma aproximam-se mais os estados europeus, notadamente o francês, o alemão, o italiano e o inglês.

<sup>23</sup> Coutinho, Luciano G. & Reichstul, Henri-Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: Martins, Carlos Estevam, org. *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1977.

segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras; da fixação de uma nova correlação de forças sociais; do esfacelamento da ideologia do liberalismo econômico e da reestruturação, no plano político-administrativo, dos aparelhos e da ação estatal e, finalmente, dos fatores responsáveis pela redefinição de um novo processo de acumulação, capitaneado pelo Estado.

Este novo papel do Estado brasileiro passava a definir que a intenção fundamental do Governo, no período pós-30, era — e isso foi verificado na prática — transformar a empresa industrial na unidade-chefe do sistema de acumulação. Dessa forma, “assiste-se à emergência e à ampliação das funções do Estado (...) Regulando o preço do trabalho (...), investindo na infra-estrutura, impondo o confisco cambial ao café para redistribuir os ganhos entre grupos das classes capitalistas, rebaixando o custo de capital na forma do subsídio cambial para as importações de equipamentos para as empresas industriais e na forma da expansão do crédito e taxa de juros negativos reais, o Estado opera continuamente transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema.”<sup>24</sup>

Ao lado dessas medidas, de caráter conjuntural, o Estado passa a assumir diretamente alguns projetos, através da organização do setor produtivo estatal. Em 1942, cria-se a Companhia do Vale do Rio Doce; em 1943, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Alcalis e o Banco do Nordeste do Brasil; em 1944, a Aços Especiais Itabira S. A. e, finalmente, em 1945 funda-se a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, além de se conseguir no exterior o financiamento e a tecnologia necessários para a implantação seletiva da Companhia Siderúrgica Nacional.

Durante o Governo Dutra, a ação do Estado pode ser classificada como passiva, embora fosse mantida a continuidade da acumulação de capital, basicamente em razão da maturação dos principais projetos implantados, principalmente a partir da segunda metade do período do Estado Novo. Não obstante esse descompasso na política de consolidação do parque industrial, a partir de 1950 essa política ganha novo impacto: primeiro com o BNDE, que logo se transformaria no principal agente financeiro para a área de indústria, segundo com a estruturação de *holdings* para os setores de energia, siderurgia e comunicação, respectivamente Companhia Brasileira de Eletrificação, Companhia Brasileira de Siderurgia e Companhia Brasileira de Telecomunicações.<sup>25</sup>

Com efeito, apesar de o setor agrícola ter efetiva participação em todo o processo de desenvolvimento econômico brasileiro nos últimos 40 anos, com a implantação desse complexo empresarial estatal estava demonstrando que a prioridade maior do Estado era sustentar a política de crescimento econômico com base num sistema produtivo de caráter urbano-industrial. Isto significava

<sup>24</sup> Oliveira, Francisco de. op. cit. p. 14.

<sup>25</sup> Na verdade, a consolidação, em termos de setores, de bloco produtivo estatal dá-se no período que marca o início do Estado Novo até metade da década de 60. A partir daí a expansão do setor estatal ocorre mais através de um processo de integração verticalizada do que através da horizontalização. A expansão através deste último processo é diminuta e ocorre de forma casuística, isto é, ocorre através da encampação pelo Governo de algumas empresas privadas que por questões conjunturais ou estruturais de mercado ficam impossibilitadas de atuar.

que os setores produtivos (indústria e agricultura) passariam, a partir de 30, a receber tratamento diferenciado dentro da política econômica governamental.

Sem embargo, este tratamento diferenciado dispensado ao setor agrícola vai-se constituir na fonte principal de onde se originam os primeiros esquemas de análise explicitamente formulados de interpretação da realidade agropecuária brasileira.<sup>26</sup> Por outro lado, não é difícil perceber-se que no nível do discurso dos planos de desenvolvimento, a variável que estava sendo privilegiada era aquela que se caracterizava como potencializadora dos efeitos industriais das novas produções.

A concepção do Plano Salte que, em essência, procurava soluções mais urgentes para os setores de Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, reflete, sem deixar margem a dúvida, a tendência da política econômica do Governo (que emergia desde os primeiros 15 anos da administração Vargas) de privilegiar o processo de acumulação interna sustentado fundamentalmente pelo setor industrial. Este plano, quando apresentado ao Congresso Nacional para aprovação, sofreu críticas contundentes, tanto no aspecto técnico, quanto no aspecto da distribuição dos recursos pelos diversos setores. Inicialmente, o Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados observou que...<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Estas formulações são assim resumidas por Castro, Ana Célia et alii. *Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira*. Brasília, Biblioteca Nacional da Agricultura, 1979. Primeiramente surge a concepção que visualiza uma dualidade nas estruturas econômicas e sociais: de um lado, tem-se o velho, que está representado, então, pelo arcaísmo do setor rural (o sertão da pecuária, do latifúndio improdutivo dominado pelas forças conservadoras do interior, do agrarismo tradicional), e o novo, que é representado pelo setor agrícola moderno que se vincula à indústria e ao grande comércio nacional e internacional e pelo dinamismo do setor urbano-industrial; desse modo, a agricultura era vista como atrasada e responsável, em grande medida, pelo atraso e subdesenvolvimento do país. (Ver Lambert, Jacques. *Os dois brasis*. Rio de Janeiro, Inep/Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1959; e Bastide, Roger. *Brasil, terra de contraste*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973. Em seguida aparecem os esquemas de corte mais radical (teses marxistas e o nacional-desenvolvimento) que, embora não se afastando muito dos esquemas dualísticos, vêem as estruturas econômicas e sociais caracterizarem-se mais pela conveniência de dois modos de produção distintos: o moderno (capitalista) e o atrasado (feudal), o que significa que a agricultura antes de constituir um entrave era funcional ao crescimento econômico uma vez que tem cumprido suas funções mais importantes no processo de desenvolvimento; não obstante isso, as propostas eram no sentido de uma renovação das estruturas atrasadas como forma de homogeneizar as estruturas econômicas e viabilizar o desenvolvimento industrial no interior da sociedade brasileira (Ver Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959; ——. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961; Jaguaribe, Hélio. *Condições institucionais do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Iseb, 1958; e Sodré, Nelson Werneck. *Introdução à revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1963). De outro lado, mais recentemente, surgem as críticas mais radicais que procuram demonstrar que o processo de desenvolvimento capitalista não apenas tem capacidade de refuncionalizar formas já existentes, mas, sobretudo, de criar e recriar relações não capitalistas de produção. Esta compreensão faz com que a agricultura seja analisada à luz da acumulação de capital, isto é, procurando analisar a agricultura a partir de sua vinculação com a reprodução das relações sociais dominantes (as relações capitalistas de produção). Dentro dessa linha estão os trabalhos de Martins, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, Pioneira, 1975; Loureiro, Maria Rita Garcia. *Parceria e capitalismo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977; Velho, Octavio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, Difel, 1976; Oliveira, Francisco de. op. cit. e Melo, Maria da Conceição d'Incao. *Bóias-frias, acumulação e miséria*. Petrópolis, Vozes, 1976.

<sup>27</sup> *Plano Salte — setor alimentar*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948.

“Na realidade, o setor alimentação não chega a constituir um plano no rigor técnico do termo. Falta-lhe uma sistemática e maturidade de substância. Carece de uma diretriz, um eixo uniforme de objetivos, em torno do qual girem os resultados pretendidos. Tudo ou quase tudo ficou parado no âmbito abstrato das ‘aspirações’ daquilo que ‘seria interessante’ ou ‘aconselhável’. Isto pres-supõe, antes de mais nada, estudo acurado de uma situação ou de uma crise, determinando-se previamente déficits ou superávits.”

Em seguida, a Comissão Interpartidária apresenta seu parecer sobre o plano dizendo que “no setor de alimentação, o Plano Salte não apresentava (...) a mesma riqueza de elementos informativos e a mesma segurança de soluções que se encontram nos setores da saúde e dos transportes. Sua linguagem era mais de ‘programa’ do que ‘plano’. Não se apoiava em dados estatísticos (...) que pudessem esclarecer as posições relativas à economia de cada produto e sugerir a visão imediata de suas correlações e possibilidades”.<sup>28</sup>

Embora estas críticas tenham certo fundamento, não se deve perder de vista a hipótese de que elas refletiam muito mais o sentimento de uma classe que teve sua correlação de forças alteradas no seio da sociedade brasileira a partir de 1930, do que uma visão mais exata — portanto, menos valorativa — de um novo ordenamento das estruturas produtivas ou das condições em que se assentava o processo de acumulação da economia brasileira. Desse modo, na elaboração e na implementação dos planos de desenvolvimento, estas novas condições de acumulação estariam forçosamente formalizadas. Veja-se que, no Plano Salte, enquanto para o setor de transportes eram destinados 46% do total dos recursos, que seriam aplicados no quinquênio 1949-53, à agricultura não eram destinados mais do que 21%. Ademais, a criação de empresas estatais, prevista no plano, motivou sérias críticas do parlamento brasileiro, que afirmava:

“Outro errôneo propósito do Plano é o de converter o Governo em industrial (...) Não seria mais acertado concretizar aqueles propósitos através da iniciativa particular incentivada e auxiliada? Não há exemplo de indústria próspera explorada diretamente pelo Estado. As despesas de administração seriam suficientes para levá-la à falência técnica.”<sup>29</sup>

O ponto máximo dessa política governamental que visava, sobretudo, a consolidação do parque industrial brasileiro, através, principalmente, da instalação (viabilizada pelos subsídios maciços do Governo ao capital) dos setores de insumos básicos e indústria de base, parece coincidir com a implementação do Programa de Metas, durante o governo JK, no quinquênio 1957-61.

Se o orçamento de investimentos do Plano Salte já indicava certo descaso do Governo em relação ao setor agrícola, a situação é piorada sensivelmente com o Programa de Metas, quando se observa que da distribuição de recursos aos cinco principais setores (Energia, Transporte, Alimentação, Indústria de Base e Educação), ao agrícola é destinada a menor parcela — apenas 3,2% do total global dos investimentos. Obviamente que as discriminações não se

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Plano Salte*. op. cit.

verificam apenas no plano das relações intersetoriais, mas também dentro do próprio setor agrícola, pois os subsetores mais dinâmicos — cafeicultura, cacauicultura, agroindústria canavieira etc. (que se realizavam no mercado externo) e de matérias-primas, algodão, mamona, fumo etc. (que estavam diretamente relacionados com o capital industrial) — gozavam de tratamento especial, em detrimento dos alimentos básicos de consumo popular: arroz, feijão, milho, mandioca, leite e carnes.<sup>30</sup> E o próprio Programa de Metas explicitava de forma categórica que as coisas marchariam dessa forma porque “faz-se necessário... , pelo menos enquanto o progresso industrial não permita a diversificação da pauta de exportação, manter e aumentar o fluxo de produtos primários entregues pelo Brasil ao comércio mundial”.<sup>31</sup>

Isto significava que a mudança na correlação de forças sociais permitia ao Estado imprimir, com sucesso, mudanças na estrutura produtiva, dando irrisório apoio tanto à formação do capital industrial quanto à escala inicial da produção, “através de financiamentos e avais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil e outras agências oficiais, e de isenção ou redução de direitos, ou, ainda, da outorga de subvenção cambial para a importação de equipamento, facilitando o Governo na capitalização das empresas e lhes permitindo alcançarem escalas mais econômicas de produção”.<sup>32</sup> Enquanto isso, ao setor agrícola eram reservados privilégios apenas localizados, condenando todo o seu conjunto a permanecer ainda por muito tempo com marcas do período agrário-exportador, de base precária e pouco dinâmica.

Com efeito, o Programa de Metas sintetiza, pois, toda a lógica das políticas econômicas dos governos a partir de 1930 e consolida o processo de transmutação definitiva de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. Não é por acaso que, apesar das mudanças na estrutura produtiva da economia brasileira começam a ocorrer de forma significativa a partir de 1930, já em 1956 se verifica a predominância da indústria sobre a agricultura, quando pela primeira vez a renda do setor industrial supera a da agricultura.

Se o ano inicial do Programa de Metas, 1957, sintetizava toda a lógica da política econômica governamental desde 1930, o ano final, 1961, por outro lado, parece indicar a quebra de sua estrutura, pois é exatamente a partir dos meados da década de 60, depois de apoio incondicional ao projeto de implantação de um parque industrial, que o Governo volta-se em direção ao campo, no sentido de capacitá-lo, isto é, introduzindo as relações capitalistas de produção no seu interior, a responder às novas exigências especificadas pelo próprio grau de industrialização alcançado pela economia brasileira: demanda de produtos industriais, máquinas e implementos agrícolas, adubos, fertilizantes, defensivos agrícolas etc.; diversificação da produção, para atender novas e ampliadas demandas do mercado interno e abrir novos espaços no mercado internacional, visando manter ou ampliar a posição relativa brasi-

<sup>30</sup> Contribuição importante sobre este ponto foi dada pelo Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola — EIAP/FGV no trabalho *Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira* (Coleção Estudos sobre Desenvolvimento Agrícola, 7), sobretudo a parte 6, que trata especificamente do mercado de alimentos e matérias-primas.

<sup>31</sup> *Programa de metas*. Rio de Janeiro, 1958. t. 3.

<sup>32</sup> *Ibid.*

leira na exportação de alimentos; e aumento da produção e da produtividade agrícola, visando, sobretudo, a redução de custos da reprodução da força de trabalho do setor urbano-industrial.

### 3.2 O setor agrícola e as causas que o fizeram funcionar dentro do processo de crescimento sem o apoio do Estado

Apesar de essas condições históricas específicas, vividas pela sociedade brasileira, se constituírem em fatores importantes no entendimento das novas características que as políticas governamentais assumiram a partir de 1930, inclusive valendo-se de (novos) ampliados e sofisticados instrumentos que permitiram redirecionar os rumos da política econômica global e setorial, ainda assim esse quadro, a nosso ver, é insuficiente para responder à questão central: quais os verdadeiros fatores que possibilitaram ao Governo dispensar um tratamento diferenciado à agricultura, sem que isto colocasse maiores restrições ao processo de acumulação de capital no conjunto da economia?

Da forma como a questão é colocada, parece que o quadro descrito teve importância reduzida dentro do processo de desequilíbrio verificado entre as políticas de apoio ao setor agropecuário e ao setor urbano-industrial. Não é isso. Apenas está-se querendo dizer que outras causas tiveram peso relativo mais significativo para a definição desse novo ordenamento que as políticas governamentais tiveram no período pós-30.

Em primeiro lugar, destaquem-se as políticas de proteção ao setor exportador; em segundo, o baixo grau de industrialização da economia brasileira; e, em terceiro, a abundância relativa de fatores no setor agropecuário brasileiro.

Dentre as medidas de proteção ao setor exportador tomadas pelo Governo destacam-se: a) compra de excedente e financiamento dos estoques;<sup>33</sup> b) elevação da taxa de câmbio. Estas duas medidas visam, basicamente, a garantir, por um lado, o mesmo nível de renda do setor exportador, sem modificar de modo muito sensível sua face, bem como a do resto de todo o setor primário, e, por outro, procurar manter, ou pelo menos suavizar, a queda nos níveis de emprego e da procura efetiva noutros setores da economia, notadamente na área da indústria nascente. Além disso, passados os anos mais agudos da crise (1929-33), verifica-se que, a partir de então, o comportamento dos produtos primários brasileiros no mercado internacional não foi de todo desfavorável. Se houve queda da participação brasileira de café e cacau, no total exportado no mercado mundial, de outro modo manteve-se constante com o fumo e o algodão e cresceu com o açúcar. Acrescente-se a isso que o volume físico exportado de todos esses produtos passaram a crescer no período (1934-8/1963). De igual modo, os preços cresceram no período 1944-54.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> A compra de excedente e financiamento dos estoques refere-se basicamente ao café. É óbvio que nas condições excepcionalmente graves da crise, tal política, financiada com recursos externos, não poderia constituir-se num instrumento efetivo e duradouro da defesa do setor exportador brasileiro, tendo em vista gerar desequilíbrios no balanço de pagamentos, bem como transferir o grosso das perdas para o conjunto da população.

<sup>34</sup> Sobre esse ponto ver Baer, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1977.

Essa política de garantia artificial do nível de renda do setor exportador revelava-se, por um lado, conservadora, já que se restringia os limites reais de produção do setor agrícola e se dava mostras do poder político da burguesia agrário-exportadora; por outro lado, ela revelava-se bastante pragmática, pois instrumentalizava a imediata realização de reservas cambiais ao nível de garantir o *push* à nova fase do processo de industrialização da economia.

O que é importante concluir dessa medida de política econômica é que, apesar de uma conjuntura favorável à modificação da estrutura produtiva do setor, ela quebrou parcialmente o estímulo à modernização e diversificação da produção do setor, retardando-o para ser retomado mais adiante.

O baixo nível de industrialização do País constituía-se num segundo fator inibidor de uma rápida modernização da estrutura produtiva do campo, tal como vinha acontecendo com o setor industrial. A forma como estava estruturada a divisão internacional do trabalho parecia não permitir muita flexibilidade para a ampliação e diversificação da pauta de exportação de produtos de origem primária do Brasil. Dessa forma, qualquer tentativa de modernização do campo, que fatalmente reproduziria reflexos notáveis sobre os níveis de produtividade e produção, teria que ser sucedida por uma ampliação do mercado interno, o que era impossibilitado pelo reduzido grau de urbanização, em razão do próprio nível de industrialização. Ademais, conte-se que a maior disponibilidade de força de trabalho no meio rural permitia que o excedente comercializado, principalmente aquele proveniente das lavouras de subsistência, abastecesse o setor urbano-industrial sem maiores transtornos.

Francisco Sá Jr.<sup>35</sup> observa que:

“As culturas alimentares, no Nordeste como em algumas outras áreas do Brasil, não são atividades de empresa, e não o sendo, o comportamento de sua produção pouco tem a ver com as condições do mercado consumidor. São atividades de subsistência, embora enviem seus excedentes para o mercado. As produções de subsistência crescem de acordo com a população que a elas se dedica e com a área cultivada. Seu crescimento pode ser explicado como decorrência da acentuada concentração da mão-de-obra agrícola, que se verifica no âmbito dos minifúndios, e da multiplicação acentuada do número desses estabelecimentos.”

No entanto, a partir de 1950, o crescimento e a complexidade da base industrial da economia brasileira e o crescimento acelerado do processo de urbanização impõem, com o surgimento de novas relações de produção, não só o desaparecimento como também uma modificação sensível na estrutura de produção da agricultura brasileira.

O terceiro aspecto diz respeito à abundância relativa de “fatores tradicionais”. A extensão territorial do País, em que grande parte formada ainda por terras virgens, e o grande contingente de força de trabalho, que habitava o meio rural, permitiam que o incremento da produção pudesse realizar-se não pela internacionalização de nova tecnologia, mas tão-somente pela incorporação de novas fronteiras ou pela utilização mais intensiva de trabalho, ou ainda pelos

<sup>35</sup> Sá Jr., Francisco. *O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência*. São Paulo, 1973. p. 87 (Estudos Cebrap, 3).



dois fatores combinados, motivando um tipo de exploração agrícola de caráter extensivo, cuja tendência era enfraquecer o desenvolvimento do capital ao nível da produção.

No que tange à abundância relativa de terras e reportando-se à economia cafeeira, Sérgio Silva<sup>36</sup> observa que “a disponibilidade relativa de terras parece constituir um fator independente, capaz de explicar certas características do capital cafeeiro, o seu rápido desenvolvimento de caráter extensivo, o fortalecimento do capital a nível comercial e o fraco desenvolvimento do capital, a nível de produção. Esse tipo de desenvolvimento parece explicar-se pela abundância de terras, pela possibilidade de expandir a monocultura cafeeira, com sucessivos avanços da fronteira agrícola e com poucos investimentos diretamente produtivos. Nesse caso poderíamos pensar que a disponibilidade de terras, mesmo sendo uma disponibilidade relativa, seria em si mesma um elemento determinante das formas de desenvolvimento do capital”.

Porém as modificações ocorridas na divisão internacional do trabalho, inclusive por força do processo da internacionalização do capital e a ampliação e diversificação do mercado interno, através do incremento da demanda, motivado pelo ritmo acelerado do processo de industrialização e urbanização vão-se refletir, de um lado, na diminuição do coeficiente de disponibilidade dos fatores tradicionais e, de outro, na intensificação do uso de novos fatores produtivos não-tradicionais como forma de aumentar os índices de produção e produtividade, que já não são mais permitidos pela simples combinação dos “fatores tradicionais”, notadamente aqueles resultantes da fertilidade do solo, quando da incorporação de novas fronteiras.

Em síntese, pode-se dizer que as políticas em favor do setor agrícola só se efetivam a partir do momento em que mudanças significativas passam a ocorrer no conjunto da economia e que vão exigir novo ordenamento do setor agropecuário. Entre estas, destaca-se, como as mais significativas, a perda contínua da importância relativa do setor exportador na formação da renda nacional, que é reflexo do “declínio secular da importância da agricultura”, a crescente divisão interna do trabalho, a aceleração do processo de urbanização, em razão do avanço da industrialização, e a própria necessidade do setor urbano-industrial incorporar o setor agrícola e transformá-lo de mercado potencial em mercado efetivo de consumo de seus produtos. É a partir dessas mudanças ocorridas nas estruturas da economia brasileira que o setor passa a merecer e exigir do Governo políticas capazes de fazê-lo responder ao desafio da nova etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro.

### 3.3 A emergência das necessidades: primeiras medidas de apoio ao setor agropecuário

Dadas estas novas exigências, determinadas pela nova fase do desenvolvimento capitalista, o Governo federal, com o auxílio de alguns estados, passa a implementar políticas de modernização do setor agropecuário mais consistentes e de alcance mais amplo, onde o objetivo era desenvolver o setor em

<sup>36</sup> Silva, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976. p. 31.

seu conjunto e não mais parcialmente, tal como se fazia em relação a produtos específicos: café, cacau, cana-de-açúcar etc.

Embora não se possa precisar com clareza os limites temporais em que estas mudanças nas políticas passam a ocorrer, o passo inicial mais significativo foi dado a partir de 1937, através da assistência financeira com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) do Banco do Brasil. Em 1965, esta política de crédito é ampliada e melhor sistematizada a partir da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), quando passaram a fazer parte do sistema não só bancos oficiais da União e dos estados, como vinha acontecendo anteriormente, como também os bancos privados.

Em seguida a essa política de crédito, o Governo passou a implementar a política de assistência e extensão rural, visando, sobretudo, difundir as inovações tecnológicas no campo. Embora com atuação tímida e restrita ao território de Minas Gerais, criou-se, em 1948, a Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar). Em 1954, deu-se a primeira grande expansão dessa política com a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (Ancar), que culminou com a implantação, em 1956, e com a atuação em todo o País (à exceção do estado de São Paulo, que tem uma política agrícola própria) do sistema da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), hoje Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

É certo que, se ao lado dessas políticas não se desenvolvesse amplo programa de pesquisas agrônomicas, todo o esforço feito com as políticas de crédito rural seria inócuo. Desse modo, o Governo procurou desenvolver um programa de pesquisas agrônomicas através de vários institutos de pesquisa espalhados por várias regiões brasileiras e vinculadas ao Ministério da Agricultura.<sup>37</sup> Acrescenta-se que ao lado dos institutos de pesquisas biológicas foram criados vários institutos de pesquisas econômicas, vinculados às instituições de ensino superior.

Logicamente que, para o Governo poder levar a cabo todo esse processo de modernização do setor agrícola, seria necessário que se aparelhasse administrativamente. Daí, então, começaram a surgir órgãos que, não obstante estarem preocupados de *per si* com determinados aspectos da política global, passaram a se responsabilizar, juntos, pelo planejamento do setor agrícola. É o caso, por exemplo, do surgimento, em 1962, da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), com poderes de intervir no mercado, tabelar preços, proibir exportações etc.; da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que se encarregava da política de armazenagem; da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), cujos principais objetivos eram atuar como elemento regulador de produtos essenciais e de forma supletiva ao setor privado nas áreas insuficientemente atendidas; do Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (Gemab), com a finalidade de reduzir, juntamente com as Centrais de Abastecimento S/A (Ceasas) estaduais, os custos de comercialização dos gêneros alimentícios; do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), cuja política maior é promover a "desconcentração de terras", visando ao melhor aproveitamento econômico e social.

Além desses organismos de desenvolvimento regional também passaram a implementar políticas de apoio ao setor agrícola: é o caso da Superintendência

<sup>37</sup> Para uma lista completa desses institutos, inclusive a quantidade de técnicos neles vinculados, ver Paiva, Ruy Miller, et alii. op. cit.

do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), da Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), da Comissão de Recuperação da Lavoura Cacaueira (Ceplac)<sup>38</sup> etc.

Registre-se, porém, que todas essas políticas estavam longe de promover um desenvolvimento uniforme do setor agropecuário brasileiro. Embora existindo algumas características diferenciadoras das regiões (tais como topografia, clima e qualidade da terra), mesmo assim contornáveis, até certo ponto, pelo desenvolvimento de pesquisas agrônômicas, a lógica era a mesma do setor industrial: concentração da produção, que trazia imbricados os conseqüentes desequilíbrios. Embora reconhecendo que os estados da região Centro-Sul têm disponibilidade de capital bem maior do que os localizados no Nordeste e Norte, por exemplo, não resta dúvida que as políticas do Governo federal concorreram sensivelmente para alargar o distanciamento.

Em razão dessas distorções, fruto de uma divisão interna do trabalho injusta, a estrutura da economia nordestina pouco mudou, durante o surto industrializante conhecido pela economia brasileira. Se é certo que seu parque industrial cresceu nos últimos 20 anos, por outro lado, o conjunto de sua economia continua sendo marcado por uma estrutura agrária oligárquica, sustentada, de um lado, pelos latifúndios improdutivos e pela pequena produção camponesa e, de outro, pelo uso de uma tecnologia ainda rudimentar, pela baixa produtividade, com alguns setores voltados para o mercado internacional.

Feita essa ressalva, vale dizer que no início da década de 70, no que tange a pesquisas agrônômicas e assistência e extensão rural, o Governo federal reorganiza a forma de implementar a política agropecuária brasileira. A partir daí cria-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), passando a integrar a sua estrutura os institutos de pesquisas existentes no País, e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). O mesmo processo de homogeneização e sistematização deu-se nos estados, através de criação de empresas congêneres que passaram a subordinar-se a uma lógica política macroeconômica delineada pelos organismos federais.

Esse fato parece querer fazer inaugurar uma nova fase do processo de desenvolvimento das forças produtivas no campo, onde os estados, principalmente os da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, perdem, por completo, o comando e direção de suas respectivas políticas agrícolas, inclusive atrelando todos os dispositivos institucionais responsáveis pelo planejamento agrícola à estrutura do Governo federal. Pelo menos com relação ao estado da Bahia, como se verá a seguir, esse fato é bem marcante.

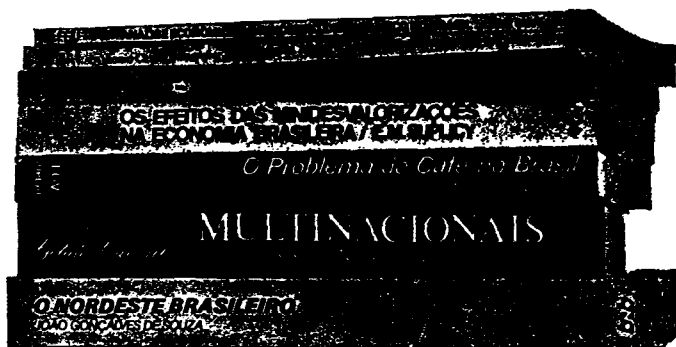
### *Summary*

The author tries to analyse the relationships between Government and the economy from the view point of the governmental policies for the Brazilian agricultural area.

<sup>38</sup> Embora quando de sua criação, em 1956, a Ceplac tivesse objetivos exclusivamente voltados para a recuperação da lavoura cacaueira, hoje, pelo trabalho que vem desenvolvendo na região, possui todas as características de um órgão de desenvolvimento regional.

This way, this article is primarily concerned with the understanding of the modification occurred between the state and the economy, since the 1930 revolution brought in itself, as its main project in the economic area, the changing of the productive structure from an agrarian export to an urban industrial model.

The second part focus on the agricultural governmental policies, trying to respond to the following question: what were the determinants causes which facilitated the high industrial growing process followed by a relatively low growing in the non urban work forces in spite of the belief that industrialization process was financed by the agricultural sector?



Livros de

# ECONOMIA

editados pela FGV

Inflação, moeda & modelos macroeconômicos - o caso do Brasil de *Carlos Lemgruber*  
141 páginas

Eugênio Gudín visto por seus contemporâneos  
160 páginas

O problema do café no Brasil de *Antonio Delfim Netto*  
259 páginas

Análise econômica do fenômeno demográfico no Brasil de *Edy Luiz Kogut*  
114 páginas

Os efeitos das minidesvalorizações na economia brasileira de *Eduardo Matarazzo Suplicy* - 2ª ed.  
254 páginas

Multinacionais - os limites da soberania de *Getúlio Carvalho* - 3ª ed.  
387 páginas

O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional de *João Gonçalves de Souza*  
409 páginas