



IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

FIPE - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

RELATÓRIO FINAL

POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS

PAULO DE TARSO PRESGRAVE LEITE SOARES

NOVEMBRO - 1985



## APRESENTAÇÃO

Neste volume está o resultado de dez meses de pesquisa sobre a política agrícola no Brasil nos últimos vinte anos.

Na primeira parte estão os Relatórios Parciais já entregues ao IPEA em maio e em julho deste ano. Eles foram incluídos porque não se constituem em simples Relatórios de Andamento e sim em relatórios que contêm argumentos que embasam as conclusões a que chegamos. Por esta razão e com o intuito de facilitar ao leitor, entendemos que seria útil reproduzi-los neste Relatório Final.

Na segunda parte estão as conclusões a que chegamos nesta pesquisa. É nesta parte que a política agrícola praticada nos últimos vinte anos é analisada. Nela está a nossa interpretação para a lógica desta política, a nossa forma de explicar o seu fio condutor.



PARTE I: "RAÍZES DA POLÍTICA AGRÍCOLA PRATICADA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS"

## ÍNDICE

### PARTE I: TESES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA EM DEBATE NOS ANOS 1960 (o contexto que antecedeu as medidas de política agrícola adotadas pós-1964)

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 - AS TESES DA OPOSIÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	4
SEÇÃO 1 - ESGOTAMENTO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES .....	7
SEÇÃO 2 - CRISE DOS ANOS 1960 .....	10
SEÇÃO 3 - TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO .....	14
SEÇÃO 4 - O PAPEL DA AGRICULTURA .....	17
SEÇÃO 5 - A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA .....	23
SEÇÃO 6 - COMO QUERÍAMOS DEMONSTRAR .....	27
CAPÍTULO 2 - AS TESES DA SITUAÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	29
SEÇÃO 1 - ESGOTAMENTO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES .....	30
SEÇÃO 2 - CRISE DOS ANOS 1960 .....	33
SEÇÃO 3 - TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO .....	40
SEÇÃO 4 - O PAPEL DA AGRICULTURA .....	46
SEÇÃO 5 - A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA .....	55



## CAPÍTULO 3 - UMA NOTA À GUISA DE CONCLUSÃO

### ANEXO (NOTAS TÉCNICAS)

Alberto Passos Guimarães .....	74
Caio Prado Júnior .....	80
Celso Furtado .....	87
Ignácio Rangel .....	105
Maria da Conceição Tavares .....	113
Paul Singer .....	120



PARTE I: TESES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA EM DEBATE NOS ANOS  
1960 (o contexto que antecedeu às medidas de política  
agrícola adotadas pós 1964)



## INTRODUÇÃO

O objetivo desta primeira parte do trabalho é apresentar um quadro que permita ao leitor entender a razão das políticas agrícolas adotadas pós-1964. Para tal, apresentamos o debate sobre a economia brasileira que ocorria nos anos 1960.

É evidente que estas medidas de política sofreram forte influência do debate de então. Daí ele ser aqui apresentado. Ademais, as políticas agrícolas não são implementadas descoladas do contexto em que a agricultura se insere no conjunto da economia brasileira. Estas políticas dependem de dois diagnósticos: um sobre a própria agricultura e o outro sobre a agricultura no nosso desenvolvimento; assim como estes diagnósticos dependem dos diagnósticos concorrentes.

Isto está refletido na forma como os temas foram apresentados. O conhecimento das teses sobre o processo de substituição de importações, crise dos anos 1960 e tendência à estagnação é um pré-requisito para a compreensão das teses sobre o papel da agricultura no nosso desenvolvimento e sobre a necessidade de uma reforma agrária. O conhecimento das teses oposicionistas ajuda a compreensão das teses situacionistas.

Assim, esta primeira parte do trabalho é uma introdução ao tema principal da nossa pesquisa, que é a política agrícola adotada pós-1964. Uma introdução que está dividida em dois capítulos e uma nota à guisa de conclusão.

No primeiro capítulo apresentamos as teses das oposicionistas ao movimento político-militar de 1964, em relação aos principais temas (já referidos) em debate no período. No segundo capítulo apresentamos as teses situacionistas sobre os mesmos temas. Concluimos, retomando em termos mais concretos



(ainda que sumários), os pontos defendidos nesta Introdução à Parte I da pesquisa Política Agrícola nos últimos Vinte Anos.





**CAPÍTULO 1**  
**AS TESES DA OPOSIÇÃO**

## INTRODUÇÃO

No início dos anos 1960, em meio a profunda crise por que passava a economia brasileira, três grandes temas estavam no centro dos debates sobre a situação de então. Um deles era o esgotamento do processo de substituição de importações, o outro era o da tendência à estagnação e o terceiro era o do papel da agricultura no nosso desenvolvimento. Evidentemente, temas estritamente interligados: a crise seria o resultado do esgotamento do processo de substituição de importações e as perspectivas seriam a de estagnação, sendo que neste ponto a agricultura desempenharia um papel de relevo.

Passados mais de vinte anos, a estória sobre os diagnósticos dos que se opunham aos que tomaram o poder em 1964 é contada, geralmente, na forma que passamos a expor.

No início dos anos 1960, em seguida à grande onda de substituição de importações realizada no período 1957/61, fundamentalmente associada ao Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, o processo de substituição de importações teria se esgotado como modelo de desenvolvimento capaz de gerar um crescimento econômico acelerado ou mesmo de manter a taxa histórica (média) de crescimento (que girava em torno de 7% a.a.). Esse esgotamento teria ocorrido porque o processo avançou tanto que chegou a um ponto em que os bens que restavam ser substituídos eram bens de substituição muito difícil. Dificuldade que provinha de diferentes fontes: inexistência de recursos naturais; (problema de) acesso à tecnologia; volume (elevado) e prazo (longo) de maturação dos investimentos.

Com o esgotamento do processo de substituição de importações, a restrição da capacidade para importar tinha deixado de ser um estímulo ao crescimento para se tornar num entrave

seríssimo a expansão da economia. O problema estava em que o esgotamento tinha ocorrido antes que o país tivesse alcançado uma etapa em que o crescimento independesse do estímulo das restrições extremas. Daí, que o esgotamento do processo de substituição de importações tivesse resultado numa grave crise econômica.

Uma crise econômica que abria as portas de um longo período de estagnação para o nosso país. Longo período de estagnação porque os novos investimentos exigiam um volume e, consequentemente, uma taxa de poupança muito maior que a observada historicamente. Longo período de estagnação porque durante o processo de substituição de importações não havíamos sido capazes de gerar um mercado interno com proporções compatíveis com os investimentos que precisariam ser realizados. Longo período de estagnação porque as nossas exportações, devido ao tipo de produto que as caracterizavam (produtos primários), não eram capazes de nos livrar dos constrangimentos externos.

Neste ponto é que se destaca a participação da agricultura no nosso desenvolvimento. Devido às características feudais, a agricultura não tinha contribuído para a formação de um mercado interno para os produtos industriais. Pelos mesmos motivos a oferta de produtos agrícolas era inelástica e isto também contribuía para dificultar o nosso desenvolvimento. Além do mais, como, no mercado internacional, os preços dos produtos primários se deterioravam em relação aos dos demais produtos, a agricultura não contribuía para a eliminação da redução ao crescimento imposta pela limitação da capacidade para importar. Assim, a agricultura era um entrave ao nosso desenvolvimento.

A promoção do nosso desenvolvimento exigia reformas na base do sistema econômico. A reforma agrária era uma exigência do desenvolvimento econômico, uma pré-condição para que a oferta agrícola se tornasse elástica e o campo se constituísse num mercado significativo para os produtos industriais.

O que acabamos de expor não passa de uma caricatura dos diagnósticos dos que se opunham aos que tomaram o poder em 1964. É a estória contada pelos vencedores e, por isto mesmo, uma redução simplista daqueles diagnósticos. Redução simplista que acabou sendo absorvida até mesmo por muitos opositores mais jovens.

Na realidade, a análise dos opositores era muito mais rica. Além do mais não é verdade que todos concordassem com os pontos apresentados na estória contada pelos vencedores. Mostrar essas coisas é o que fazemos nesta parte do trabalho. Desta forma apresentamos ao leitor um quadro mais realista do debate sobre a economia brasileira nos anos 1960, mostramos o contexto em que as decisões de política econômica, tomadas pós-1964, se debatiam.

A exposição será feita seguindo os principais temas que agitavam o debate na época:

- a) esgotamento do processo de substituição de importações;
- b) crise dos anos 1960;
- c) tendência à estagnação;
- d) o papel da agricultura;
- e) a necessidade da reforma agrária;

Em cada um destes temas apresentaremos as posições dos diferentes autores selecionados para representar a oposição a aqueles que tomaram o poder em 1964.

Como forma de simplificar a leitura deixamos para as notas técnicas (que estão em anexo) um detalhamento maior e a referência bibliográfica de cada posicionamento teórico exposto. Assim, o leitor que tiver maior interesse por algum ponto deve procurar a nota técnica referente ao(s) autor(es) em questão.

Os autores e suas respectivas obras selecionadas são:

- a) Alberto Passos Guimarães - Quatro Séculos de Latifúndios;
- b) Caio Prado Junior - "Contribuição para a Análise da Reforma Agrária" e A Revolução Brasileira;
- c) Celso Furtado - "Diagnóstico da Crise Brasileira" e Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965;
- d) Ignácio M. Rangel - A Inflação Brasileira, "Industrialização e Agricultura" e A Questão Agrária Brasileira;
- e) Maria da Conceição Tavares - "Auge e Declínio do Processo de substituição de Importações no Brasil" e "Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento: O Caso do Brasil";
- f) Paul I. Singer - "Ciclo de Conjuntura em Economias Subdesenvolvidas".

## 1. ESGOTAMENTO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Não é verdade que o esgotamento do processo de substituição de importações seja uma tese corrente entre todos os autores opositoristas ao movimento político-militar que chega ao poder em 1964. Dentre os autores abordados neste trabalho, apenas Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, ambos filiados a corrente teórica CEPALINA, é que concordavam com esta tese. Assim mesmo, cada um deles enfatiza um motivo diferente para tal esgotamento.

Enquanto Celso Furtado enfatiza a dificuldade de substituição derivada da elevada capitalização e da longa maturação dos investimentos, Maria da Conceição Tavares enfatiza o fato do estrangulamento externo ter deixado de ser um impulso para as inversões substituidoras em razão da pauta de importações

passar a se constituir, fundamentalmente, por bens de demanda derivada.

Já Paul Singer, que segundo suas próprias palavras enxerga o processo de desenvolvimento brasileiro combinando concepções teóricas da escola estruturalista com a da expansão do capitalismo desenvolvida por Rosa de Luxemburgo, não via um esgotamento do processo de substituição de importações. O esquema tri-setorial (mercado externo, mercado interno e subsistência) em que, em virtude da substituição de importações, o setor de mercado interno ganha proeminência, dominando assim o nosso processo de transformação estrutural, estava longe de ter-se esgotado.

Ignácio Rangel, apesar de referir-se frequentemente ao longo de sua exposição ao processo de substituição de importações, tem um arcabouço teórico que não se coaduna com as teses Cepalinas. Na realidade, o autor, por aquele termo entende o simples ato de se deixar de importar para se passar a produzir domesticamente e, neste sentido, o significado do termo substituição de importações nada tem a ver com o usado pela corrente estruturalista. Para esta corrente o referido termo significa um processo onde o estrangulamento externo produz as ondas de inversões substituidoras de importações, que por sua vez produzem novos estrangulamentos externos e não o simples ato de se deixar de importar para produzir domesticamente.

A essência do trabalho de Rangel é o estudo de como partimos de uma economia primitiva silvícola, passamos para uma economia escravista, avançamos para uma economia feudal, adentramos numa economia capitalista e chegaremos a uma economia socialista. Como esse processo começou bastante atrasado em relação ao resto do mundo desenvolvido, não é por acaso que o autor continuasse a ver inúmeras oportunidades de substituição de importações na forma como ele entendia tal termo.

Assim, quando o autor propõe que a saída da crise pela qual passava a economia brasileira deveria se dar com a definição do setor de serviços de utilidade pública como o setor-chefe do crescimento (erradamente falado como nova etapa de substituição de importações), a alta relação capital-pródoto e o longo período de maturação dos investimentos ou a questão de onde proviria o estímulo para "aquelas substituições de importações", nem são consideradas como empecílhos. Portanto, nada há que possa ser deduzido como esgotamento do processo de substituição de importações.

O trabalho de Alberto Passos Guimarães concentra esforços em mostrar que o sistema latifundiário entravava o nosso desenvolvimento. Nesta perspectiva, o processo de substituição de importações e mais ainda, o seu esgotamento, não fazem parte da obra. Assim sendo, não se pode afirmar que o autor seja adepto a tese de esgotamento do processo de substituição de importações.

Para Caio Prado Junior era verdade que os desequilíbrios nas contas externas, a instabilidade cambial e a constante depreciação da nossa moeda se constituíria no estímulo e na força para a diversificação das nossas atividades produtivas, em particular para a industrialização. Era também verdade que o autor via sérios empecílhos para a continuidade deste processo, mas eles nada tinham a ver com a ausência de estímulo induzido pelo estrangulamento externo e/ou com a relação capital-produto dos novos investimentos vis-a-vis a taxa histórica de poupança.

O problema estava em que a diversificação das nossas atividades produtivas estava sendo feita nos marcos do imperialismo e este não tinha interesse em promover o nosso desenvolvimento. Sendo assim, não se pode enquadrar o autor como adepto da tese de esgotamento do processo de substituição de importações.

## 2. CRISE DOS ANOS 1960

Como não é possível generalizar-se a tese de esgotamento do processo de substituição de importações, não é possível, também, generalizar-se que tal esgotamento seja o causador da crise pela qual passava a economia brasileira. Mais do que isto, mesmo para os que concordavam que o processo de substituição de importações tivesse se esgotado, tal esgotamento não era o único nem o principal causador da crise pela qual passava a economia brasileira.

Para Maria da Conceição Tavares, a crise pela qual passava a economia brasileira era um problema de transição de um modelo de crescimento para outro e não de um simples esgotamento de um modelo. Com o esgotamento do processo de substituição de importações era preciso transitar daquele modelo onde o impulso para o crescimento era externo para um onde o impulso fosse interno (e não endógeno como geralmente se pensa). Nessa transição o governo tinha um papel chave, no entanto, como ele não tinha perfeita compreensão do que estava se passando, como ele tinha na base teórica uma doutrina ortodoxa, ao invés de definir um plano de inversões que estimulasse a produção doméstica de bens de capital, o que faz é implementar medidas contencionistas de política econômica e joga o país na crise.

Para Celso Furtado a crise era o resultado da supremacia dos problemas estruturais sobre os impulsos dinâmicos para o crescimento, aliado ao problema da ausência de consciência, por parte da elite dirigente, da necessidade das reformas que eliminariam os referidos problemas estruturais.

Com a deterioração dos termos de troca e a reação das massas reduzindo o período dos reajustes salariais, as transfêrências de renda do setor exportador e dos assalariados para os industriais haviam se reduzido significativamente. Assim,



um dos principais impulsos dinâmicos para o crescimento havia se esgotado. Com o elevado nível de capitalização e longo prazo de maturação dos investimentos substituídores de importações que restavam fazer esgotou-se o processo de substituição de importações e esgotou-se o segundo impulso dinâmico significativo para o crescimento da economia brasileira. Como esses impulsos mascaravam dois problemas estruturais, com o esgotamento deles os referidos problemas passaram a dominar no cenário.

A inelasticidade da oferta agrícola atuava como um imposto sobre os capitalistas e entravava a acumulação. O desapego do setor público não só fazia com que ele fosse ineficiente como estivesse desprovido de recursos não inflacionários. Assim, o governo se encontrava numa armadilha: se gastasse precisava emitir e a emissão provocaria uma inflação que anularia o impacto do gasto; se cortasse os gastos provocaria uma crise. Dessa forma, as reformas estruturais eram indispensáveis e só não estavam sendo feitas porque a elite dirigente não tinha tomado consciência da sua necessidade.

Tal ausência se explicava porque os impulsos dinâmicos, ao serem mais importantes que os problemas estruturais, haviam mascarado, até então, os conflitos entre os capitalistas industriais e a oligarquia rural. No momento em que estes conflitos tinham tudo para se tornarem evidentes, a agitação social, decorrente da tomada de consciência das massas trabalhadoras, estava fazendo com que a classe capitalista preferisse se aliar à oligarquia rural e não encampasse a bandeira da reforma agrária. Além do mais, como a atitude anti-impositiva de impostos da classe agrária havia se propagado para a classe capitalista, esta não encampava a bandeira da reforma do setor público.

Diante deste quadro, era inevitável que a economia brasileira tivesse mergulhado numa profunda crise: a ausência de

consciência por parte da elite brasileira fazia com que ela não promovesse as reformas estruturais necessárias (agrária e do setor público), permitindo assim que, com o esgotamento dos impulsos dinâmicos (transferência de renda promovida pela inflação e esgotamento do processo de substituição de importações), os problemas estruturais predominassem.

Para Paul Singer a crise pela qual passava a economia brasileira era um problema conjuntural. O processo de transformação estrutural pelo qual passava a nossa economia, onde o setor de mercado interno ganhava passo a passo a primazia sobre o setor de subsistência e o setor de mercado externo não eliminava os problemas de ciclos conjunturais. Se antes os ciclos eram induzidos pelo comportamento da demanda externa, com o avanço do processo de transformação estrutural, os ciclos passam a ser consequência do próprio funcionamento da economia.

O ciclo é inerente ao funcionamento da economia capitalista. É a forma que ela tem de corrigir os erros que não é possível prevenir. As decisões de investimentos são tomadas isoladamente, por diferentes agentes, com base apenas nos sinais de mercado. Como o mercado nem sempre é um bom sinalizador, é inevitável que problemas ocorram.

A solução para estes problemas é o planejamento total da economia, mas isto não é compatível com o capitalismo. Assim, os governos passaram a "administrar" a intensidade e a duração dos ciclos através das políticas anti-cíclicas.

No Brasil, até então, o ciclo conjuntural não tinha ocorrido porque dois mecanismos represadores das tensões de custos haviam funcionado. O confisco cambial, ao transferir os ganhos de produtividade do setor exportador para o setor industrial, e o confisco salarial, ao transferir renda dos trabalhadores para os capitalistas, haviam impedido que as tensões de custos (decorrentes da expansão da economia e da for-

ma como eram alocados os investimentos) tivessem se exacerbado e se fizesse necessário administrar os ciclos.

No entanto, com a deterioração dos termos de troca, decorrentes da queda dos preços do café no mercado internacional, e a diminuição dos prazos de reajustes salariais, decorrentes da luta do proletariado urbano, os confiscos perdem a sua eficácia e o governo se vê, pela primeira vez na nossa história, obrigado a administrar o ciclo conjuntural. Assim, a política contencionista seria implementada até o ponto em que a inflação já não fosse mais considerada o problema principal e este passasse a ser o desemprego. Neste momento, uma política expansionista seria implementada e o país voltaria a crescer.

Já para Ignácio Rangel, a crise pela qual passava a economia brasileira era um problema de superinvestimento. O setor estimulador ("carro-chefe") do período anterior de expansão, o setor da indústria de base, havia sido tomado pelo fenômeno da capacidade ociosa e reduzido sua taxa de mobilização. Dessa forma, a capacidade ociosa e a redução da taxa de imobilização haviam se generalizado pela economia, gerando uma redução do crescimento econômico.

Concomitantemente a esta redução do crescimento econômico a inflação se acelerava como forma de estimular a taxa de imobilização (improdutiva, em bens duráveis por exemplo) e impedir que o país entrasse na depressão, sustentando uma taxa de crescimento reduzida mas positiva. Tal aceleração de inflação estava relacionada com o comportamento do setor de comercialização de produtos agrícolas.

Com a redução do ritmo de expansão da economia, o cartel na comercialização de produtos agrícolas, como forma de garantir a sua rentabilidade, aumentar os preços dos produtos que vendia. Como a demanda por estes produtos é inelástica com relação aos preços e à renda, passava-se a gastar mais com estes produtos e menos com os demais. Assim os produtores des-

tes outros produtos (não-agrícolas) passavam a acumular estoques indesejáveis e recorriam aos bancos para carregarem (financiarem) estes estoques. Os bancos atendiam porque podiam se socorrer na Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. Dessa forma se sancionava o impacto de elevação de preços oriundo do cartel comercializador da produção agrícola.

A desaceleração do crescimento e aceleração da inflação *continuariam* até que o novo setor "carro-chefe" do crescimento fosse definido e preparado institucionalmente para receber as imobilizações produtivas e desta forma a economia retomar o crescimento acelerado e a inflação se reduzir.

Caio Prado Junior e Alberto Passos Guimarães não tratam especificamente da crise pela qual passava a economia brasileira nos anos 1960.

### 3. TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO

As teses estagnacionistas eram mais difundidas entre os que se opunham aos que tomaram o poder em 1964 do que as teses referentes ao esgotamento do processo de substituição de importações e as referentes a ligação deste esgotamento com a crise dos anos 1960. Mesmo assim não se pode dizer que ela seja um constante em todo o grupo oposicionista. Além do mais, mesmo entre os adeptos do estagnacionismo, os fundamentos de tal previsão era bastante diversos.

A tese estagnacionista aparece no trabalho de Maria da Conceição Tavares, intitulado *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações*, quando a autora examina as alternativas estratégicas que se apresentavam para a economia brasileira. A alternativa em questão é aquela em que são supostas a continuidade do estrangulamento externo e a manutenção, tanto em termos regionais quanto setoriais, da estrutura de

mercado prevalescente, ou seja, quando é suposta a continuidade das condições vigentes.

Neste caso, devido a elevada relação capital-produto dos investimentos possíveis de serem realizados (nos setores de infra-estrutura: energia e serviços básicos; nos setores de produtos intermediários), um rápido crescimento da economia só seria alcançado se o Governo conseguisse uma considerável elevação da taxa de poupança da economia. Assim, em última instância, a estagnação decorre da ausência de reformas.

No caso de Celso Furtado, tem-se duas versões para o problema da estagnação. No trabalho intitulado Diagnóstico da Crise Brasileira, sua linha de argumentação não difere da de Maria da Conceição Tavares. Em última instância é um problema de não realização de reformas estruturais e em primeira instância é um problema da relação entre a elevada razão capital-produto dos investimentos e a taxa histórica de poupança.

Já no Plano Trienal, o autor argumenta que, mesmo que se elevasse a taxa de poupança aos níveis requeridos pelos novos investimentos o problema não estaria solucionado. A razão para tal estava em que, mantendo-se a restrição da capacidade para importar, a inflação daí proveniente reduziria a eficiência dos investimentos e conseqüentemente a taxa de crescimento da economia. Assim, a estagnação só seria evitada se a capacidade para importar fosse aumentada e/ou a eficiência dos investimentos fosse elevada. Dessa forma, a planificação dos investimentos era um imperativo para se contrabalançar as tendências estagnacionistas.

Assim, enquanto no Diagnóstico, as reformas podem se limitar aquelas que elevam a taxa de poupança, no Plano Trienal elas têm que se estender ao planejamento dos investimentos e/ou ao setor exportador (agricultura).

Para Alberto Passos Guimarães a tendência à estagnação decorria, em última instância, da ausência de reformas, em par

ricular da reforma agrária. Somente uma reforma agrária que rompesse os traços feudais e coloniais da nossa agricultura permitiria a expansão do mercado interno e o desenvolvimento industrial.

Para Caio Prado Junior a tendência a estagnação decorria do traço colonial da nossa agricultura e do fato de que nossa industrialização se fazia nos marcos do imperialismo. Na realidade, se era verdade que a diversificação das atividades produtivas e em particular a industrialização, sem dúvida, representavam um passo na superação do velho sistema de colônia produtora de gêneros de exportação, era verdade, também, que a referida diversificação representava um reforço e uma renovação deste sistema, pois eram os trustes que fixavam o ritmo e os limites do nosso desenvolvimento.

Ora, como o interesse (os investimentos) dos trustes pelo nosso país dependia da possibilidade de obter e transferir lucros para fora e isto dependia do nosso comércio exterior, como a possibilidade de geração de saldos comerciais era limitada devido ao tipo de produto que exportávamos, as perspectivas para o nosso desenvolvimento, nos marcos do imperialismo, não eram nada promissoras.

Já Paul Singer e Ignácio Rangel não eram adeptos das teses estagnacionistas. Paul Singer vê os problemas pelos quais passava a economia brasileira nos anos 1960 como sendo problemas conjunturais administrados pelo governo e que em curto período de tempo voltaríamos a crescer. Ignácio Rangel reiteradas vezes, debatendo com aqueles que propugnavam pela reforma agrária e pela luta armada, afirmava que Karl Marx já havia mostrado que nenhum regime pode ser substituído antes de ter esgotado todas as potencialidades que contém e que, no Brasil, era ilusão imaginar que o pacto de poder entre o latifúndio feudal e a burguesia industrial, vigente desde 1930, estivesse se esgotado. Para o autor, ainda havia inúmeros campos de

inversão que poderiam ser explorados e isto mantinha o vigor do referido pacto: o setor de serviços de utilidade pública era um destes campos virgens. Assim, como Paul Singer, não se atribuía a Ignácio Rangel qualquer tese estagnacionista.

#### 4. O PAPEL DA AGRICULTURA

A estória de que os traços feudais da nossa agricultura, ao gerarem as inelasticidades de oferta e ao não gerarem mercado para os produtos industriais, entravavam o nosso desenvolvimento, só é uma história de um diagnóstico no caso de Celso Furtado. Assim mesmo uma história que só conta uma parte da história.

No trabalho intitulado Diagnóstico da Crise Brasileira, Celso Furtado aponta que os preços dos produtos agrícolas vinham crescendo mais do que os dos produtos industriais e que, dessa forma, tudo se passava como se a nova classe capitalista fosse obrigada a pagar um direito de senhoria ao latifúndio anacrônico. Daí que, com o esgotamento dos impulsos dinâmicos para o crescimento, a agricultura estava se tornando um sério entrave para o nosso desenvolvimento.

No trabalho intitulado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965, o ponto acima colocado é tornado mais explícito.

Os dados mostravam que havia 710.954 estabelecimentos (34.5% do total) com menos de 10 ha de área e que ocupavam apenas 1,3% (correspondente a 3.025.372 ha) da área total. Nestes estabelecimentos era difícil conceber-se uma agricultura razoavelmente eficiente ou a possibilidade da introdução de técnicas modernas, sendo assim, a renda neles gerada, necessariamente seria reduzida. Além do mais, como os solos brasileiros não eram naturalmente férteis, era difícil obter-se resul

tados satisfatórios em termos de renda e de produtividade nos estabelecimentos com menos de 50 ha. Entre 10 e 50 ha tínhamos 833.229 estabelecimentos (40,3% do total) ocupando uma área de 20.185.868 ha (8,7% do total). Soma-se a isto as propriedades com mais de 1.000 ha onde uma administração em bases nacionais era limitada pela extensão das terras. Neste caso tínhamos 32.628 estabelecimentos (1,6% do total) ocupando 118.102.270 ha (50,8% do total).

Sendo assim, de um total de 2.064.278 estabelecimentos ocupando 232.201.101 ha, a agricultura não alcançou níveis eficientes de produtividade em 1.576.791 (76,4% do total) estabelecimentos que abrangiam uma área de 141.313.510 ha (60,8% do total).

Considere-se ademais que na grande propriedade predominava a pecuária extensiva não geradora de emprego em volume expressivos, que 60% da massa assalariada o era em propriedades com menos de 50 ha e só encontravam ocupação na época da colheita e que o aluguel da terra consumia grande parte da renda do camponês. Dessa forma, o setor rural não se constituía um mercado significativo para os produtos industriais.

No entanto, a causa desses problemas não residia apenas na distribuição da propriedade das terras. A atuação do governo também desempenhava o seu papel no desestímulo ao aumento da produtividade e da renda do setor rural. Dentre as responsabilidades do setor governo o autor apontava:

- a) descoordenação entre as agências de fomento, pesquisa e crédito;
- b) descontinuidade nos trabalhos destas agências de fomento, pesquisa e crédito;
- c) baixa eficiência e desperdício de recursos;
- d) reduzido número de agências e elevado nível de exigências burocráticas dificultando o acesso ao crédito;



- e) deficiência no sistema de armazenagem que impedia uma atuação mais efetiva da política de preços mínimos.

Assim, para Celso Furtado, a estrutura agrária, reforçada pela atuação do governo, gerava inelasticidade da oferta agrícola e não gerava mercados significativos para os produtos industriais, contribuindo para entravar o nosso desenvolvimento.

Alberto Passos Guimarães também vê traços feudais na nossa agricultura, no entanto não são elas os únicos responsáveis pelo nosso atraso econômico. Para o autor, os traços coloniais também tem uma importância significativa nesta questão.

De acordo com o autor, os traços feudais não seriam empecilhos fundamental ao nosso desenvolvimento se a produção não fosse exportada. Sem a exportação o excedente econômico ficaria no país e o latifúndio feudal seria obrigado (com o desenvolvimento industrial interno) a adotar formas de trabalho e de produção do tipo capitalista; em outras palavras, o latifúndio feudal teria condições para gradualmente modernizar-se, abuguesar-se, converter-se em grandes propriedades capitalistas. É devido ao fato da produção ser exportada (traço colonial) que tais transformações só podem ocorrer muito lentamente e com muita dificuldade.

O latifúndio semi-feudal e semi-colonial estava constituído para exportar toda a sua produção e ao fazê-lo exportava parte da renda e dos lucros gerados internamente. Para que tal exportação não prejudicasse aos latifúndios, estes repassavam para a população os ônus deste processo de expoliação. Assim, a descapitalização do país limitava o desenvolvimento industrial e a compressão do poder aquisitivo das massas limitava a expansão do mercado interno.

Com a compressão dos preços internacionais dos nossos produtos promovida pelos monopólios internacionais, com a subida

dos custos de produção decorrentes do esgotamento dos solos, das limitações das terras virgens, da absorção de mão-de-obra pelo desenvolvimento industrial, o latifúndio semi-feudal e semi-colonial estava sendo forçado a investir mais capitais, a aumentar sua produção e sua produtividade. No entanto, tal fenômeno ainda estava apenas se esboçando e não tinha a extensão que muitos apregoavam.

Assim, Alberto Passos Guimarães, apesar de ser adepto da tese de que a agricultura entravava o nosso desenvolvimento, de colocar a agricultura na base de sua teoria estagnacionista, não coloca o peso do argumento na estrutura agrária feudal e sim no traço colonial (produção voltada para o mercado externo).

Caio Prado Junior discorda da tese sobre a presença de traços feudais na agricultura brasileira. Sua argumentação é a de que a parceria (e congêneres) sempre foi uma forma de pagamento pelo aluguel de serviços e nada tem de semelhante a uma concessão sobre a propriedade da terra, além do mais, o proprietário, por si mesmo ou através de prepostos, fiscalizava rigorosamente as atividades dos trabalhadores. Assim não se poderia falar de traços feudais na nossa agricultura.

As deploráveis condições de vida da população rural não eram decorrentes da coerção extra-econômica (que caracteriza o feudalismo) e sim do funcionamento do mercado de trabalho. Com a monopolização das terras por parte e classe dos proprietários de terra, gerava-se um excesso de oferta de mão-de-obra cujo resultado era o elevado grau de exploração da força de trabalho rural.

Aliás, era essa abundância de mão-de-obra aliada à abundância de terras que explicava o sucesso da agricultura brasileira. Esta, como um negócio, havia se mostrado bastante rentável. Neste sentido não é correto falar-se em inelasticidade de oferta, pois o que ocorria era um sistema dual: de um lado,

a grande propriedade produzindo para o mercado externo e, de outro lado, as atividades subsidiárias produzindo alimentos para a população social; quando a grande propriedade se expandia (retraía) as atividades subsidiárias se retraíam (expandiam). Em outras palavras, não era um problema de ausência de resposta aos estímulos do mercado que determinava os problemas de escassez da oferta de alimentos.

No entanto, como já visto, o autor concorda que os traços coloniais estavam presentes na agricultura brasileira e era a aliança do sistema colonial com o imperialismo que entravava o nosso desenvolvimento e apontava perspectivas estagnacionistas para o nosso país.

Já Ignácio Rangel tem uma posição intermediária entre Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Junior. Para ele o nosso latifúndio era internamente feudal e externamente capitalista. No entanto discorda destes autores ao não se preocupar com os traços coloniais (não há qualquer referência sobre isto em toda sua obra) e ao proclamar que a agricultura nunca entrou o nosso desenvolvimento.

Para Ignácio Rangel a indústria, desde o início, precisou do mercado gerado no campo, pois sua produção sempre se destinou às camadas de renda mais altas. Mais do que isto, o êxodo rural, causado pela penetração do capitalismo no campo, gerava um desmesurado excesso de oferta de mão-de-obra na cidade, rebaixava os salários e aumentava os lucros, contribuindo, assim, para financiar a expansão industrial.

Quanto as tais inelasticidades da oferta agrícola, Rangel proclama ser um terrível equívoco. Na realidade, o sucesso do cartel comercializador de produtos agrícolas decorria exatamente da elevada elasticidade da oferta agrícola e da baixa elasticidade da demanda pelos produtos agrícolas.

Maria da Conceição Tavares nem se preocupa com os tais traços feudais ou coloniais da nossa agricultura. Para a auto

ra não é possível dizer-se que a agricultura tinha entravado o nosso desenvolvimento.

Se a agricultura de alimentos tinha-se caracterizado por um crescimento extensivo da produção, a de matérias-primas ti nha tido um crescimento mais intensivo, sustentado pelo vigoroso processo de industrialização decorrente do processo de substituição de importações. Quanto as tão alegadas inelastidades de oferta agrícola, os dados não forneciam indicações suficientes para comprová-la. Mais do que isto, a abundância relativa de terra e de mão-de-obra permitiu um vigoroso processo de industrialização sem um esforço simultâneo de elevação da produtividade na produção de alimentos.

Em relação a geração de mercado para produtos industriais, autora enfatiza os problemas de políticas que subsidiavam o capital em detrimento do trabalho e de utilização de tecnologias importadas que já traziam um viés na relação capital-trabalho contra a mão-de-obra. Dessa forma, a produção substituidora de importações, ao ter uma baixa capacidade de geração de empregos, teria uma reduzida possibilidade de ampliação de mercado para os seus produtos. No entanto, como a produção era destinada às camadas de renda mais altas, aqueles mercados não se constituíram em grandes empecilhos para a industrialização, o mesmo podendo ser dito em relação ao mercado rural.

Além do mais, a autora afirma que a agricultura não exerceu grandes pressões sobre as fontes de financiamento, o que poderia atrapalhar a industrialização, e foi capaz de transferir excedentes para o financiamento da expansão industrial.

Dessa forma, nos trabalhos da autora, não se encontram elementos que possam afirmar que a agricultura entravou o desenvolvimento do país ao não gerar mercado para os produtos industriais e ao gerar uma oferta de produtos agrícolas inelástica, ambos decorrentes dos traços feudais que a caracterizavam.

## 5. A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA

Para Celso Furtado, a reforma agrária era um imperativo do aumento da produtividade do setor agrícola e da transformação deste setor num mercado significativo para os produtos industriais. Sendo, assim, um imperativo do nosso desenvolvimento.

O sentido da reforma agrária é claro: a modernização do campo. Dessa forma, a atuação governamental, coordenada e eficiente, financiando e promovendo pesquisas, fomentando a melhoria técnica, fornecendo recursos creditícios, promovendo uma política de garantia de preços e renda, era um complemento indispensável da reforma agrária.

A expressão "reformular para modernizar" pode ser usada como síntese da concepção de Celso Furtado. Reformar para desenvolver o capitalismo. Desenvolver o capitalismo no campo para libertar o capitalismo brasileiro de uma de suas amarras.

Para Alberto Passos Guimarães a reforma agrária tinha o mesmo sentido que Celso Furtado. Reforma agrária para desenvolver o capitalismo no Brasil (etapa anterior ao socialismo que é objetivo final).

Reforma agrária para nos livrar dos resquícios semi-coloniais de dependência do imperialismo e dos vínculos semi-feudais de dependência ao poder extra-econômico, político e jurídico da classe latifundiária, libertando, dessa forma, as forças produtivas e abrindo novos caminhos para a emancipação econômica e para o progresso brasileiro.

Já Caio Prado Junior propugna por uma reforma agrária por motivos diferentes dos autores acima referidos.

A reforma agrária, para Caio Prado Junior, não deveria ter o objetivo de eliminar os resquícios feudais e assim desenvolver a agricultura e o nosso país. Em primeiro lugar, porque os tais resquícios feudais não existiam. Na nossa agricul

tura, as relações de trabalho predominantes eram as capitalistas e não as feudais. Em segundo lugar, po que, como um negócio que era, a nossa agricultura tinha muito sucesso. A abundância de terras e de mão-de-obra garantiam a rentabilidade, o sucesso, da nossa agricultura.

Além do mais, em terceiro lugar, era um equívoco pensar que o desenvolvimento da agricultura levaria a uma melhoria nas condições de vida do homem do campo, levando, assim, a uma ampliação do mercado para os produtos industriais e promovendo o desenvolvimento nacional. Não era possível confundir-se desenvolvimento da agricultura com melhoria das condições de vida do trabalhador rural.

A situação das condições de vida do trabalhador rural dependia da relação entre a oferta e a demanda de mão-de-obra no campo. A deplorável situação em que viviam aqueles trabalhadores era o resultado do excesso de oferta de mão-de-obra vigente. Excesso de oferta que era gerado pela monopolização da propriedade da terra por uma classe.

Sendo assim, a reforma agrária deveria ter o objetivo de melhorar as condições de vida do trabalhador rural. O que seria conseguido ao se reduzir o excesso de oferta de mão-de-obra no campo. Na perspectiva de Caio Prado a reforma agrária era vista sob o prisma do humanismo e não do desenvolvimento. A luta pelo nosso desenvolvimento era uma luta contra o imperialismo e seu aliado interno (o sistema colonial - exportador de gêneros excêntricos).

Para Ignácio Rangel a reforma agrária não só não era uma necessidade do nosso desenvolvimento como não era uma bandeira de luta que devesse ser levantada.

A reforma agrária não era uma necessidade porque não só não havia as tais inelasticidades de oferta agrícola, pelo contrário, a oferta agrícola era bastante elástica, como porque a indústria nunca precisou dos mercados gerados pela agricul-

tura pois o mercado industrial sempre foi o das camadas mais altas de renda.

A reforma agrária não era uma bandeira de luta que devesse ser levantada, em primeiro lugar, porque era uma batalha perdida. O pacto de poder estabelecido entre o latifúndio feudal e a burguesia industrial ainda tinha muitos campos virgens para explorar e nenhum regime podia ser substituído sem que antes tivesse esgotado todas as suas potencialidades.

Tendo ainda muitas perspectivas o referido pacto, era ilusão imaginar que a burguesia, unida ao latifúndio inclusive por laços de parentesco, rompesse um acordo que a beneficiava e aderisse à proposta de reforma agrária. Também era ilusão pensar que o trabalhador urbano aderisse firmemente a esta causa. Para estes, os problemas do campo não passavam de nostalgia do torrão natal e a única coisa que podia mobilizá-los era a luta contra o imperialismo contra quem se defrontavam cotidianamente nas fábricas.

Da mesma forma era ilusão pensar que se conseguiria mobilizar os homens do campo por uma proposta de reforma agrária. Estes, sempre que pensavam no seu futuro, se concentravam no destino da indústria nacional. Além do mais, aqueles mais preparados, inclusive prontos para uma ação armada, todo dia eram levados do campo para a cidade onde vinham lutar pelo seu destino de proletário urbano.

Sendo assim, o tema reforma agrária era levantado, ou por indivíduos bem intencionados mas teoricamente desarmados, ou por demagogos que queriam capitalizar o descontentamento popular.

Além do mais, a proposta de reforma agrária não deveria ser levantada porque se conseguíssemos sair da crise pela qual passava a economia brasileira nos anos 1960, tornando o setor de serviços de utilidade pública (luz, telefone, gás, etc) o "carro-chefe" do crescimento, tínhamos a oportunidade de:

- a) compor um novo pacto de poder;
- b) pacto onde o latifúndio feudal seria excluído;
- c) pacto onde a hegemonia ficaria com a burguesia industrial e a posição secundária ficaria com o latifúndio capitalista;
- d) o modo de produção capitalista seria reforçado e dessa forma estávamos nos aproximando do socialismo.

Assim, Ignácio Rangel, ao não ver necessidade de uma reforma agrária para desenvolver o nosso país, se posiciona contra tal reforma por enxergar nesta proposta algo que poderia atrapalhar a formação de um novo pacto que nos colocaria mais próximo do socialismo.

Já nos trabalhos de Maria da Conceição Tavares não há qualquer referência explícita à necessidade de reforma agrária. No artigo intitulado "Auge e Declínio", ao analisar as perspectivas para a economia brasileira, a autora considera a alternativa estratégica de um crescimento em condições de manutenção do estrangulamento externo e de alteração da composição regional o setorial do mercado, onde, claramente, a reforma agrária seria um instrumento. No entanto, a autora delega ao governo a tarefa de promover a desconcentração setorial e regional do mercado para os produtos industriais.

Ao governo caberia realizar inversões maciças no setor primário e financiar e estimular por todos os meios os investimentos nas regiões subdesenvolvidas para aumentar o emprego e a produtividade do setor menos desenvolvido, ampliando o mercado para o setor capitalista.

Nesta alternativa se escaparia da tendência à estagnação que estava presente na alternativa onde o estrangulamento externo e a composição setorial e regional do mercado eram mantidas constantes. Dessa forma, parece que a autora não vê a necessidade e/ou não vê a possibilidade e/ou não vê eficiência na



reforma agrária como meio de evitar as tendências a estagnação que enxergava para a economia brasileira.

## 6. COMO QUERÍAMOS DEMONSTRAR

Com o que acabamos de expor fica evidente a impossibilidade de se fazer um diagnóstico-resumo da posição da esquerda brasileira nos anos 1960 sobre os principais temas em debate naquele período. Qualquer tentativa naquele sentido, inevitavelmente resultará numa estória e não numa história da posição daquela corrente política.

A impossibilidade de se obter sucesso em tal tentativa, de não se cair no reducionismo e no simplismo, resulta do fato de que não existe uma concordância generalizada na esquerda sobre os mesmos pontos e mesmo quando alguns autores concordam sobre um ponto, em geral discordam dos motivos que o determinaram.

A ampla gama de diagnósticos aqui mostrada, juntamente com o que será exposto no capítulo seguinte, mostrará ao leitor que as medidas de política econômica, em particular as referentes à agricultura, adotadas pós-1964, não se caracterizam pela originalidade que foi propagada pelos seus executores.



CAPÍTULO 2  
AS TESES DA SITUAÇÃO

## INTRODUÇÃO

Os que tomaram o poder em 1964 sempre propagaram que as teses defendidas pela oposição estavam completamente erradas e que as medidas adotadas pelos governos militares e as respostas da economia tinham mostrado o acerto de suas teses.

Neste capítulo mostramos que não havia um diagnóstico dos que tomaram o poder em 1964 e sim dois diagnósticos. Mais ainda, mostramos que um deles se aproximava significativamente do diagnóstico Cepalino e o outro sim é que se opunha a este diagnóstico. Portanto, mostramos que havia dois diagnósticos opostos.

Um diagnóstico, que está no Programa de Ação Econômica do Governo: 1964/1966, foi elaborado pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do primeiro governo militar pós 1964, Roberto de Oliveira Campos, e se aproxima significativamente das teses do Prof. Celso Furtado. O outro diagnóstico, foi elaborado pelo Ministro da Fazenda dos segundo e terceiro governos militar pós-1964, Antônio Delfim Netto (posteriormente Ministro da Agricultura e Ministro do Planejamento do quinto governo militar pós 1964), e se aproxima, à princípio, das teses da Profa. Maria da Conceição Tavares, e, depois, das teses de Ignácio Rangel.

Dessa forma, não é verdade que as teses dos que tomaram o poder em 1964 fossem tão originais e, conseqüentemente, não é verdade que eles provaram que a oposição estava errada no seu diagnóstico sobre a economia brasileira.

Para mostrar o que estamos dizendo, organizamos este capítulo na mesma seqüência em que o capítulo anterior, dedicado aos autores oposicionistas, foi organizado: na primeira seção abordamos o tema esgotamento do processo de substituição

de importações no Brasil; na segunda, a crise dos anos 1960; na terceira, a tendência à estagnação; na quarta, o papel da agricultura; e, na quinta, a necessidade da reforma agrária. Dentro de cada seção expomos as colocações do PAEG e de Delfim Netto, ressaltando os aspectos de identidade com as teses oposicionistas.

## 1. ESGOTAMENTO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

No Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (PAEG)<sup>(1)</sup>, elaborado sob a responsabilidade do então Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos, não se encontra uma referência explícita ao esgotamento do processo de substituição de importações. No entanto, o conjunto da obra permite afirmar que os autores deste Plano concordavam com esta tese.

No segundo capítulo do PAEG, referente aos Objetivos Globais do Crescimento, comentando sobre a taxa de crescimento da economia brasileira no período 1947-1961, é afirmado que *"o desenvolvimento econômico desse período, estimulado principalmente pela produção manufatureira substitutiva de importações, foi acompanhado de várias modificações estruturais"*<sup>(2)</sup>. No entanto, ao tratar da criação de empregos e crescimento do produto e das medidas para atender às metas de emprego e de crescimento do produto, nenhuma referência é feita ao estímulo do estrangulamento externo ou à continuidade do crescimento estimulado pela *"produção manufatureira substitutiva de importações"*.

---

(1) Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Síntese publicada em Documentos EPEA - nº 1, novembro de 1964, de agora em diante referida simplesmente como PAEG.

(2) PAEG, p. 19.

Quando o PAEG aborda a questão do crescimento futuro, não só não se refere ao processo de substituição de importações como a ênfase é colocada sobre a necessidade de se reforçar a taxa de capitalização da economia. Dito de outro modo, no caso do crescimento futuro, o PAEG tem uma postura típica da corrente estruturalista que afirmava que com o esgotamento do PSI o grande empecilho para o crescimento estava na elevada capitalização dos novos investimentos vis-à-vis a taxa histórica de poupança da economia<sup>(3)</sup>.

A tese do esgotamento do processo de substituição de importações parece ser compartilhada pelo Prof. Delfim Netto, Ministro da Fazenda do segundo e terceiro governo militar e que volta ao Ministério (primeiro na Agricultura e depois no Planejamento) no quinto governo militar pós 1964. Parece ser compartilhado porque em nenhum dos inúmeros textos de sua autoria o que tivemos acesso encontramos qualquer referência explícita ao esgotamento do processo de substituição de importações no Brasil.

Num documento preparado para ser discutido numa mesa-redonda patrocinada pelo The Advertising Council, Inc. e pela Fundação Getúlio Vargas<sup>(4)</sup>, realizada no Rio de Janeiro em agosto de 1966, o Prof. Delfim Netto afirmava:

*Atualmente a economia brasileira apresenta-se já com uma estrutura bastante complexa e diversificada. O mercado interno é suficientemente amplo e capaz de suportar extensos setores industriais quer produtores de bens de consumo, quer produtores de bens de produção. As dimensões dos projetos foram extremamente ampliadas e a possibilidade de produzir internamente os bens anteriormente importados apresenta-se, agora, com grande plenitude. Mais*

(3) Conforme mostrado na seção 1 do capítulo anterior, com base no trabalho intitulado Diagnóstico da Crise Brasileira, em Dialética do Desenvolvimento, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964, de agora em diante referido como *Diagnóstico*.

(4) Governo e Empresa na Economia Brasileira e o Capital Estrangeiro no Desenvolvimento, Rio de Janeiro, FGV, 1967, de agora em diante referido como Advertising Council/FGV.

*ainda, existe uma infra-estrutura em forte expansão, capaz de permitir a realização dos investimentos".(5);*

ora, o que o autor está dizendo (neste trabalho de 1966) é que a produção doméstica de bens antes importados podia ser feita com base nos estímulos do mercado interno. Dessa forma, parece que o Prof. Delfim Netto concordava com a Profa. Maria da Conceição Tavares quando esta, no seu artigo de 1963 intitulado *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*<sup>(6)</sup>, afirmava que uma vez que o estrangulamento externo já não mais se constituía no impulso para o crescimento esta deveria vir do mercado interno, em particular do investimento autônomo do Governo, e que "*o fato de que o investimento autônomo do Governo resulte na prática numa substituição de importações não implica numa reprodução do antigo modelo*"<sup>(7)</sup> que vigorou entre 1930 e 1960.

Como reforço da nossa interpretação apresentamos alguns argumentos a mais. Um deles é que o artigo citado de autoria de Conceição Tavares consta de uma apostila adotada no curso de economia brasileira ministrado por Delfim Netto na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo<sup>(8)</sup>. O outro é que num artigo em co-autoria com Nathaniel Leff<sup>(9)</sup>, fica claro que Delfim Netto concorda que o desenvolvimento recente da economia brasileira se dava nos moldes do processo de substituição de importações.

(5) *Advertising Council/FGV*, p.22.

(6) in *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 4a. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1975, de agora em diante referido como *Auge e Declínio*. Para melhor abordagem deste ponto ver o capítulo anterior, seção 1.

(7) *Auge e Declínio*, p. 118.

(8) Curso de Economia Regional, Instituto de Pesquisas Econômicas e Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí.

(9) *Import Substitution, Foreign Investment and Disequilibrium*, With Special Reference to Brazil, mimeo, FEA/USP, 1965, de agora em diante referido como *Import Substitution*.

Sendo assim, não nos parece exagero afirmar que Delfim Netto concordava que o processo de substituição de importações havia se esgotado e que a partir de então o crescimento brasileiro teria que se orientar pelos estímulos provocados pelo mercado interno.

Dessa forma, tanto a "oposição Cepalina" quanto a "situação pós-1984" compartilhavam da tese do esgotamento do processo de substituição de importações no Brasil. A diferença, no lado da situação, estava em que o PAEG estava mais próximo de Celso Furtado e Delfim Netto estava mais próximo de Maria da Conceição Tavares<sup>(11)</sup>.

## 2. CRISE DOS ANOS 1960

O PAEG apesar de concordar com o esgotamento do processo de substituição de importações no Brasil, não coloca este esgotamento no cerne da crise dos anos 1960. Esta é vista como sendo mais um resultado dos conflitos sociais, em particular, dos conflitos distributivos, do que do esgotamento ou das distorções geradas pelo processo de substituição de importações.

Comentando as taxas de crescimento da economia brasileira em 1962 e 1963, o PAEG afirmava:

*Os resultados desfavoráveis de 1962 e 1963 são o reflexo de uma série de desequilíbrios acumulados em anos anteriores e indicam que a economia brasileira não havia conseguido criar ainda as condições necessárias para um processo auto-sustentável de desenvolvimento econômico. É certo que houve elementos de caráter aleatório desfavoráveis à economia nacional, nos anos de 1962 e 1963, entre os quais as secas em algumas regiões, e as geadas*

---

(11) As oposições de Celso Furtado e da Conceição Tavares sobre este ponto estão expostas na seção 1 do capítulo anterior. As de Celso Furtado se baseiam no já referido *Diagnóstico* e as de Conceição Tavares no igualmente referido *Auge e Declínio*.

e incêndios que atingiram o Estado do Paraná e que prejudicaram as safras agrícolas. As secas afetaram também a produção industrial, devido ao racionamento de energia elétrica.

Os fatores mais importantes, entretanto, assumem caráter nitidamente econômicos e político-social, seja com referência à aceleração do ritmo inflacionário e ao da situação financeira externa, seja com referência à intranquilidade política e social, com a conseqüente frustração de expectativas e a eficiência do sistema produtivo. Esta situação deve ter determinado uma retração apreciável da taxa de investimentos durante o ano de 1963 e projetado para 1964 os seus efeitos desfavoráveis, o que significa que suas piores conseqüências ainda estão por fazer-se sentir em anos próximos, quando deveria estar em funcionamento a capacidade de produção que deixou de ser instalada, pela falta de condições básicas de estímulo aos investimentos"(12);

no caso da inflação o PAEG apontava:

"O processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

- a) no dispêndio governamental superior à retirada do poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos;
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, de corrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas.

Dentro desse quadro encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os deficits públicos a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade"(13);

e no caso da situação financeira externa, era dito que:

"Idéias erradas em relação aos efeitos do capital estrangeiro levaram à criação de um clima hostil, contribuindo para o estancamento do seu influxo em passado recente, depois da importante contribuição que teve para o

(12) PAEG, p. 20.

(13) id. p. 28.



*desenvolvimento da economia nacional em anos recentes e especialmente no período 1957-62, em resposta a um tratamento legal menos restritivo" (14).*

Note-se que em última instância, o mau desempenho da economia brasileira em 1962 e 1963 era o resultado da atuação do governo. Este é que promoveu um tratamento legal restritivo ao capital estrangeiro, o que reduziu o seu afluxo e agravou os problemas externos, e promoveu uma política salarial não compatível com o aumento da produtividade e uma política creditícia e de gastos, cujo resultado era a aceleração inflacionária. Assim, ao agravar os conflitos distributivos, ao gerar ineficiência no sistema econômico, o governo acabou por levar a uma redução nos investimentos, a uma queda na taxa de crescimento, a uma aceleração da inflação e ao agravamento da situação financeira externa.

Note-se que, mais uma vez, o PAEG se aproxima das teses de Celso Furtado<sup>(15)</sup>. Aqui, a proximidade está no fato de que ambos relacionam o comportamento da massa urbana com os problemas pelos quais passava a economia brasileira nos anos 1960

A diferença está em que, para Celso Furtado, o comportamento da massa urbana tinha ajudado a obscurecer a consciência da classe dominante da necessidade das reformas e, como estas não ocorreram, a crise se manifestara plenamente; já para o PAEG, o comportamento da massa reduzira o clima propício para os investimentos e assim resultou na crise.

É possível que Delfim Netto concorde com o PAEG de que as tensões sociais, os problemas distributivos tenham desempenhado um papel importante no mau desempenho da economia brasileira no início dos anos 1960. De fato, num artigo escrito com Nathaniel Leff<sup>(16)</sup> em 1965 (provavelmente) este ponto é abordado.

(14) PAEG, p. 49.

(15) Conforme exposto na seção 2 do capítulo anterior, baseado no já referido *Diagnóstico*.

(16) O já referido *Import Substitution*.

Comentando sobre o processo de substituição de importações, os dois autores chamam a atenção para o fato de que este modelo de desenvolvimento não soluciona os problemas de balanço de pagamentos: ao contrário, os agrava. A razão para isto está em que o efeito-renda decorrente dos investimentos substituidores de importações era mais forte que o efeito substituição por eles gerados, sendo assim, a pressão da expansão da demanda de divisas se mantinha durante o crescimento por substituição de importações.

A hipótese de que o efeito-renda era maior que o efeito substituição levava os autores a afirmar que os investimentos diretos estrangeiros e os empréstimos externos amenizavam temporariamente mas não solucionavam o problema. A solução deveria vir com um crescimento das exportações a uma taxa superior à do crescimento do produto interno. No entanto, os autores alertam para as dificuldades políticas de se implementar tal política quando se tem no cenário um partido de esquerda forte:

*"We note that the solution is not only to increase exportation but to increase exportation at a rate greater than the internal product. This means that the society has to increase their production at a rate greater than their consumption, if he has not to reduce their investment. This could be done through the fiscal and monetary policies, but it implies a firmly established and charismatic government. In a massa society with a strong leftist party it is difficult to carry out such policies"*(17)

Neste sentido é possível que Delfim Netto concorde com o PAEG que os problemas políticos tivessem vindo se somar aos problemas decorrentes do esgotamento do processo de substituição de importações. Como não foi possível ter acesso a um texto onde Delfim Netto aborde especificamente a crise dos anos 1960, nem seus diversos escritos permitem deduzir, não se fi-

---

(17) *Import Substitution*, p. 11.

ca sabendo se o autor prioriza (como no caso do PAEG) os problemas políticos na determinação desta crise.

Delfim Netto vai mais além do que foi exposto e atribui às medidas de política econômica adotadas durante a vigência do PAEG, a responsabilidade pela continuação da crise na economia brasileira.

Para Delfim Netto, o mau desempenho da economia brasileira no período 1964-1966 se devia à política econômica executada nestes anos. Numa apostilha de sua autoria, elaborada para a cadeira XXV - Economia IV da FEA/USP<sup>(18)</sup>, o autor afirmava que *"a estratégia básica de combate à inflação posta em prática no período 1964/66 consistiu em reduzir a demanda global de bens e serviços, a fim de eliminar o que excedesse à oferta de pleno emprego"*<sup>(19)</sup>, mas esta política, ao ser implementada, *"parece ter provocado uma redução de demanda superior à desejada, pelo menos em fases localizadas da execução da política, bem como algumas elevações de custos e o agravamento da liquidez das empresas, que atuaram também sobre a oferta global"*<sup>(20)</sup>. Isto posto, continuava o autor, *"a existência de tensões de custos aliadas a um rígido controle de demanda tende a provocar reduções na produção e no emprego, sem que o nível de preços cesse de aumentar"*<sup>(21)</sup>

Em relação à política de controle de demanda, apontava o autor:

---

(18) Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, Cadeira XXV - Economia IV (Análise Macroeconômica I, Contabilidade Nacional; Teoria do Desenvolvimento Econômico; Economia Brasileira; Programação Econômica; Planejamento Governamental), de agora em diante referida como *Apostilha da Cadeira XXV*.

(19) *Apostilha da Cadeira XXV*, p. 1.

(20) Id. p. 2.

(21) Id. p. 2.

"A política de combate à inflação adotada provocou uma redução de demanda, mais intensa em certas fases de sua execução. Primeiramente porque os reajustes salariais comprimiram substancialmente a folha de salários em termos reais. Em segundo lugar, porque houve, em certos períodos, queda no volume total de empregos. Em terceiro lugar, porque os aumentos de arrecadação provocaram quedas na renda disponível reduzindo, ainda mais, o consumo privado, sendo que os dispêndios governamentais não cresceram na mesma proporção. Finalmente porque a estagnação da demanda, a falta de liquidez das empresas e a redução nas taxas de lucro desestimularam ainda mais os investimentos, cujos volumes já vinham se mantendo em níveis bastante baixos nos últimos anos"(22);

em relação às tensões de custos, o autor mencionava:

"Existem algumas tensões de custos no sistema que não somente tornam a taxa de inflação inflexível para baixo, no curto prazo, como provocam aumentos autônomos no nível geral de preços. Tais tensões derivam, basicamente: dos reajustes dos preços de alguns fatores de produção importantes para a indústria e que são produzidos pelas empresas do Governo; dos reajustes das tarifas das concessionárias dos serviços públicos; do crescimento das taxas de juros em termos reais, etc. Ao lado dessas tensões emergem as expectativas de aumento dos preços induzidas pelos próprios crescimentos passados dos preços"(23).

Para Delfim Netto, o ponto central da questão não estava no erro ou no acerto do diagnóstico sobre a inflação brasileira - se era uma inflação de custos ou de demanda, como era corrente diagnosticar-se (e assim o fazia o PAEG):

Uma análise mais cuidadosa mostra que a inflação brasileira recente, não pode ser explicada em termos de esquemas puros de inflações de demanda ou de custos, mas que estas duas formas de tensões se alternam no tempo, sendo possível localizar-se fases em que predominaram os estímulos de demanda ou o crescimento dos custos. Na verdade, a inflação de custos estava latente na economia, po-

(22) Apostilha da Cadeira XXV, p. 2.

(23) Id., p. 3.

*rém oculta pelo crescimento da demanda e somente surgiu quando foi feito o controle de demanda"(24);*

e em seguida ressaltava o autor para enfatizar que os problemas ocorridos entre 1964 e 1966 eram decorrentes da forma como fora conduzida a política econômica:

*"Mais ainda, algumas tensões de custos foram criadas pela própria forma de combate à inflação posta em prática pelo Governo anterior, o que acentuou a inflexibilidade para baixo das taxas de inflação, forçando um ajustamento da produção; e não dos preços, em resposta ao controle da demanda".(24)*

Delfim Netto mostra como o controle de demanda exercido provocou uma aceleração da inflação e uma redução no nível de produção e de emprego. No caso da inflação, apontava o autor:

*Com a demanda reprimida, e dado o controle instituído pela CONEP sobre os preços industriais, foi impossível às empresas transferirem aos consumidores na forma de aumentos de preços todos os crescimentos autônomos de custos, reduzindo-se ainda mais as taxas de lucro. A situação de liquidez do setor privado agravou-se, ainda, pelos aumentos da carga tributária sobre as empresas, pelos aumentos dos encargos sociais sobre a folha de salários, e pelo controle quantitativo de crédito. A queda de liquidez transformou-se em novos aumentos de custos, na medida em que a drenagem do capital próprio da empresa aumentava a demanda de capital-de-giro no mercado financeiro, forçando novos aumentos na taxa real de juros. Nas fases em que a demanda se contraía, por outro lado, as tensões de custos eram ainda maiores devido ao crescimento dos custos médios de produção, face à impossibilidade de desempregar, a curto prazo, alguns fatores que a longo ou mesmo a médio prazo são considerados variáveis. Desde que as empresas utilizassem uma política de 'mark-up' na fixação de seus preços, a inflação seria ainda mais acentuada"(25);*

e no caso da produção e do emprego, apontava Delfim Netto:

---

(24) Apostilha da Cadeira XXV, p.3.

(25) Id. p. 4.

*"A queda de demanda no primeiro semestre do ano de 1965 parece estar associada basicamente à redução dos investimentos. Por outro lado, as dificuldades encontradas pelas empresas na obtenção de capital-de-giro, obrigou-as a pagar juros mais altos, pressionou a liquidez do setor, que provocou uma retração do volume de operações. A consequência foi a redução substancial da produção constatada no primeiro semestre daquele ano, determinando inclusive uma queda no nível de emprego".(26)*

Isto posto, o diagnóstico de Delfim Netto sobre a crise da economia brasileira nos anos 1960, pode ser assim sumariado: com o esgotamento do processo de substituição de importações, a princípio as tensões sociais e posteriormente as medidas de combate à inflação adotadas no período 1964/66, resultaram na crise em tela.

Ressalte-se a semelhança entre a argumentação de Delfim Netto e de Maria da Conceição Tavares. Ambas concordam que o esgotamento do processo de substituição de importações tinha sua parcela de responsabilidade na determinação da crise dos anos 1960, mas, mais do que isto, concordam que a política de combate à inflação, implementada no período 1964/66, só fez por agravar os problemas<sup>(27)</sup>.

### 3. TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO

O PAEG procura esconder, mas é possível mostrar que seus autores eram adeptos da tese estagnacionista para a economia brasileira. Tal se observa na análise do segundo capítulo, *Objetivos Globais de Crescimento*.

---

(26) *Apostilha da Cadeira XXV*, p. 5.

(27) Esta opinião de Conceição Tavares está bem explicitada no seu artigo intitulado *Notas Sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento: O Caso do Brasil*, in *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 4a. ed., Rio de Janeiro, Zahar, de agora em diante referido como *Problema do Financiamento*, e já foram expostas na seção 2 do capítulo anterior.

Na primeira seção deste capítulo, intitulada A Taxa de Desenvolvimento até 1961, o PAEG começa por apontar que *"no período 1947-1961, a economia brasileira cresceu a uma taxa bastante satisfatória: o produto real aumentou em média de 5,8% ao ano, equivalendo a 3% por habitante"* (28). A razão para este crescimento estava no valor da taxa de formação bruta de capital e na baixa relação incremental capital/produto:

*"Estas taxas favoráveis de crescimento se deveram principalmente no valor alcançado pela taxa de formação bruta de capital e à elevada produtividade dos investimentos, tal como indica a baixa relação incremental capital/produto. Entre 1947 e 1961, a formação bruta de capital atingiu a média anual de 16,6%, estimando-se a relação incremental capital/produto em 2,0, em termos líquidos"*. (29)

A formação bruta de capital estava associada ao processo de substituição de importações:

*"De modo geral, pode-se dizer que o comportamento da taxa de capitalização foi influenciado predominantemente pelo clima favorável aos investimentos, criado pelas circunstâncias e medidas que ensejaram a industrialização substitutiva de importações"* (30);

e o baixo valor da relação incremental capital/produto estava associado a diversos fatores:

*"O valor relativamente baixo da relação marginal capital/produto, por sua vez, pode ser atribuída: ao caráter extensivo da produção agrícola; à concentração de investimentos na indústria manufatureira, e sobretudo em ramos industriais de baixa relação capital/produto; à proporção relativamente pequena de investimentos em habitação e em certos serviços de utilidade pública; e, finalmente, à contabilização dos equipamentos importados a taxas cambiais subsidiadas"*. (31)

(28) PAEG, p. 18.

(29) Id., p. 18.

(30) Id. p. 19.

(31) Id., p. 19.

Na seção seguinte, A Taxa de Crescimento em 1967 e 1963, como já foi mostrado, explica-se a redução do crescimento da economia brasileira pelo comportamento do governo.

A terceira seção é dedicada à explicitação dos determinantes da taxa de desenvolvimento. Especificamente, trabalha-se com a seguinte fórmula:

$$r = \frac{s - d}{v} - p$$

onde:  $r$  = produto real per capita

$s$  = taxa bruta de investimento

$d$  = proporção das depreciações no produto nacional

$v$  = relação incremental líquida capital/produto

$p$  = taxa de incremento demográfico.

Assim, os valores da taxa de crescimento do produto real apresentados anteriormente para o período 1947-1961 foram obtidos de acordo com as seguintes hipóteses:

$$\left. \begin{array}{l} s = 16,6\% \text{ a.a} \\ d = 5,0\% \text{ a.a} \\ v = 2,0\% \\ p = 2,8\% \text{ a.a} \end{array} \right\} r = \frac{16,6 - 5,0}{2,0} - 2,8 = 3,0$$

Nesta mesma seção, o PAEG mostra o primeiro exercício prospectivo onde é afirmado que a taxa de crescimento da população ( $p$ ) havia alcançado o valor de 3,5% a.a. Ora, neste caso, mantidos os demais valores constantes ( $s$ ,  $d$  e  $v$ ), a taxa de crescimento do produto real per capita cairia para algo em torno de 2,0% a.a.



Com o aumento da taxa de expansão demográfica ( $p$ ) para 3,5% a.a., o crescimento do produto real per capita ( $r$ ) só seria mantida no seu nível histórico (3,0%) se a taxa de formação bruta de capital ( $s$ ) se elevasse para 18% a.a.

Já na quarta seção do segundo capítulo, intitulada Criação de Empresas e Crescimento do Produto, o PAEG admite a possibilidade da relação incremental capital/produto alcançar o valor de 2,5 "devido à necessidade de se intensificarem os investimentos na infra-estrutura econômica e social"<sup>(32)</sup>. Sendo assim, mesmo mantidos os valores de  $d$  em 5,0%, de  $p$  2,8% a.a., para que  $r$  mantivesse o seu nível histórico de 3,0%, era preciso aumentar  $s$  de 16,6% para 20% a.a., pois, caso contrário,  $r$  cairia para menos de 2,0% a.a.

Se considerarmos que a taxa de crescimento populacional ( $p$ ) passaria para 3,5% a.a e a taxa incremental capital/produto ( $v$ ) para 2,5, e que a taxa de depreciação ( $d$ ) se manteria nos mesmos níveis (5,0%), teríamos algumas alternativas. Numa, em que taxa de formação bruta de capital se mantivesse constante (16,6% a.a), a taxa de crescimento do produto real per capita ( $r$ ) cairia para 1,15% a.a. Noutra, para se manter o crescimento do produto real per capita ( $r$ ) no seu nível histórico (3,0%), seria preciso elevar a taxa de formação bruta de capital ( $s$ ) para 21,25%.

Assim, através da equação onde são mostrados os determinantes da taxa de crescimento do produto real per capita e dos valores esperados das variáveis que compõem esta fórmula, o que o PAEG acaba mostrando é a tese defendida pelos estruturalistas: a perspectiva para a economia brasileira era a de estagnação em virtude da elevada relação capital/produto dos novos investimentos vis-à-vis a taxa histórica de poupança.

---

(32) PAEG, p. 23.

Já Delfim Netto, discordava radicalmente da tese estagnacionista. Num trabalho apresentado à Câmara Federal<sup>(33)</sup>, o autor afirmava:

*"Um país com as dimensões do Brasil, com um elevado mercado de consumo gerado por um nível de renda bastante elevado em determinadas áreas, e por uma população já bastante grande, garante dimensões de mercado suficientemente amplas para que extensos setores industriais possam instalar-se produzindo a custos competitivos... O Brasil possui condições necessárias para um desenvolvimento auto-sustentável, com base na ampliação do seu mercado interno. Mais ainda, a expansão do mercado interno cria condições mais favoráveis de competição no mercado internacional, mercado esse que poderá constituir, em futuro próximo, nova fonte de dinamismo do desenvolvimento. Por outro lado, é evidente que a ampliação do mercado externo é condição básica para a própria ampliação do mercado interno:"*(34)

Neste Documento para a Câmara Federal, Delfim Netto está complementando uma tese anteriormente apresentada no *Advertising Council/FGV* e aqui já citada na seção que tratava do esgotamento do processo de substituição de importações no Brasil.

Para o autor, o Brasil já tinha condições de realizar um crescimento auto-sustentado, com base no seu mercado interno. Isto porque já contava com uma estrutura produtiva bastante complexa e diversificada, com um mercado interno capaz de suportar extensos setores industriais em virtude do elevado nível de renda em determinadas áreas e de uma população bastante grande, de forma que projetos de grandes dimensões poderiam ser realizados. Sendo assim, não havia porque se esperar uma tendência de estagnação decorrente da relação entre a elevada razão capital/produto dos novos investimentos e a taxa histórica de poupança.

(33) 1967/68: Política Econômica e Financeira do Governo, Brasília, Ministério da Fazenda, de agora em diante referido como *Documento para a Câmara Federal*.

(34) *Documento para a Câmara Federal*, p.3.

Com isto vê-se que, embora Delfim Netto, PAEG e Conceição Tavares<sup>(34)</sup>, concordem com o esgotamento do processo de substituição, concordem que este esgotamento tem sua parcela de responsabilidade na determinação da crise dos anos 1960; embora Delfim Netto e Conceição Tavares concordem que as medidas de combate à inflação adotadas durante a vigência do PAEG tenham agravado os problemas, existe uma grande divergência entre Delfim Netto, de um lado, e Conceição e o PAEG, de outro, no que respeita às perspectivas da economia brasileira. Delfim Netto não era adepto da tese estagnacionista e Conceição Tavares e o PAEG eram adeptos desta tese.

Na base desta divergência estava uma avaliação diferente sobre até onde teria avançado o processo de substituição de importações no Brasil. Para Delfim Netto ele tinha avançado o suficiente para que fosse possível haver um crescimento auto-sustentado e com elevadas taxas de expansão. Para o PAEG e para Conceição tal não era verdade.

Neste ponto ressaltamos a semelhança entre os argumentos de Delfim Netto e de Ignácio Rangel<sup>(35)</sup>. Para este, a nossa estrutura produtiva já estava diversificada, com uma indústria de base montada (já tomada pelo fenômeno da capacidade ociosa); ainda havia inúmeros campos virgens para investimentos, o que garantia a permanência do pacto de poder até então vigente, que gerava uma distribuição de renda concentrada mas que não se constituía num impecilho para o nosso crescimento; e, a saída da crise poderia se dar fazendo do setor de prestação de serviços de utilidade pública (onde eram elevados tanto o volume de investimento inicial quanto a prazo de maturação do investimento).

---

(34) A posição de Conceição Tavares já foi exposta na seção 3 do capítulo anterior e se baseia no já referido *Auge e Declínio*.

(35) A Inflação Brasileira, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963, de agora em diante referido como *Inflação*, e já exposto na seção 3 do capítulo anterior.

#### 4. O PAPEL DA AGRICULTURA

Para o PAEG, uma política de desenvolvimento que não havia cuidado da agricultura era a responsável pelo fato do crescimento deste setor ter se atrasado em relação ao crescimento da economia como um todo. Em função deste atraso ocorriam frequentes crises de abastecimento.

*"A expansão da economia brasileira, no pós-guerra, apresentou fortes desequilíbrios entre os vários setores econômicos. A agricultura constituiu um setor retardatário, e a insuficiência do seu crescimento tem produzido contínuas crises de abastecimento. Tais crises são a consequência de uma política de desenvolvimento que não cuidou do setor agrícola, quer sob o aspecto da produção, cujo aumento não tem acompanhado a expansão da procura, como da distribuição".(36)*

O descuido da política de desenvolvimento para com a agricultura se caracterizava, de um lado, pelo descuido com os sistemas de armazenamento, de transportes e de comercialização:

*"Quanto ao problema do abastecimento, basta atentar-se para as distorções no sistema de transportes e a deficiência do mecanismo da comercialização e armazenagem dos produtos agrícolas, para dar-se conta da sua intensidade"(37);*

e, de outro lado, pelo controle de preços que desestimulava os investimentos no setor, resultando, daí, uma baixa produtividade e incapacidade de crescer num ritmo compatível com o do crescimento da demanda:

*"A agricultura brasileira se caracteriza pela sua baixa produtividade geral. Não só a formação de capital fixo é reduzida, como o progresso tecnológico é lento. Acresce que políticas simplistas de combate à inflação,*

---

(36) PAEG, p. 91.

(37) Id., p. 91.

*pela via de meras tentativas de controle de preços, conduzem, numa perspectiva de longo prazo, um círculo vicioso: a distorção do sistema de preços tende a desencorajar o investimento na agricultura e, em consequência, esta não se expande a uma taxa suficiente para compensar o ritmo de crescimento da demanda. Mantém-se, assim, uma pressão constante da alta de preços".(38)*

No caso das exportações, o descuido da política de desenvolvimento para com o setor agrícola também deixou suas marcas. A política cambial, ao se pautar pela valorização da taxa de câmbio, contribuiu para que não se diversificassem as exportações como forma de compensar os sinais adversos emitidos pelo mercado mundial. Câmbio valorizado e comportamento adverso do mercado mundial de produtos agrícolas resultaram em limitações da nossa capacidade para importar:

*"No que concerne às transações externas, a característica do setor agrícola, durante o período em referência (no pós-guerra), é marcada pela incapacidade de diversificar exportações. É preciso que se diga, contudo, que em grande parte deste período, a agricultura foi vítima de uma política cambial que não refletia corretamente a alta dos custos monetários internos. Como além disso, as próprias condições do mercado mundial foram desfavoráveis à relação de trocas de bens da produção primária, os dois fatores conjugaram-se para influenciar, adversamente, o valor das exportações agrícolas e, portanto, a capacidade para importar".(39)*

Sem deixar explícito se era por causa ou se ocorria simultaneamente ao descuido para com o setor agrícola da política de desenvolvimento, o PAEG apontava ainda dois outros fatores responsáveis pelo atraso da agricultura: a estrutura agrária e o baixo nível educacional (de qualificação) do homem do campo:

---

(38) PAEG, p. 91.

(39) Id., p. 97.

*"No caso brasileiro, ao lado dos problemas relacionados com a estrutura da propriedade da terra (minifúndios em certas áreas e latifúndios de baixo rendimento em outras áreas) e com a tendência para a utilização excessiva de mão-de-obra, em detrimento de outros fatores de produção (ferramentas, fertilizantes, equipamentos mais complexos), a ausência quase completa de escolaridade de empreendedor e trabalhadores rurais constitui obstáculo a vencer, para transformar uma agricultura rotineira, que vive da riqueza química natural do solo, numa agricultura moderna e de práticas conservacionistas". (40)*

Enfim, o PAEG via na agricultura brasileira um quadro na da animador. Isto fica mais evidente quando, numa publicação complementar<sup>(41)</sup> destinada a explicar a posição do PAEG frente às Reformas de Base preconizadas no Governo João Goulart, vê-se que, ao lado do agravamento, entre 1950 e 1960, da concentração fundiária:

*"O quadro se completa pela precariedade das condições do meio agrário: uma elevada percentagem da população dependente da atividade agrícola; níveis de tecnologia e de mecanização bastante reduzidos; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; condições de vida das mais precárias, no que se refere a habitações, educação e nível sanitário. Por isso mesmo, é reduziíssima a produtividade per capita no meio rural brasileiro, bastando que se atente para a seguinte relação: no Brasil um indivíduo ativo na agricultura provê alimentos para cinco outros, enquanto que na França, Canadá e Estados Unidos a mesma relação é de um para dez, um para vinte e um para trinta, respectivamente". (42)*

Sendo assim, o atraso da agricultura, ao não gerar uma oferta elástica de alimentos e ao não gerar um mercado significativo para os produtos industriais, resultava num entrave ao desenvolvimento da economia brasileira:

(40) FAEG, p. 101.

(41) O Programa de Ação e as Reformas de Base, vol. II, Documentos EPFA, nº 3, Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1965. De agora em diante referido como PAEG e as Reformas de Base.

(42) FAEG e as Reformas de Base, p. 124.

*"O problema vem se agravando agudamente com a crescente industrialização do País e com a concentração populacional nos grandes centros urbanos. Toda essa população, absorvida no trabalho urbano, cria exigências cada vez maiores de suprimento de alimentos, demandando uma organização mais sistematizada de sua produção, transporte e distribuição. Em contraposição, o crescimento da produção industrial gera a necessidade de alargamento do mercado consumidor, ou seja, a incorporação de novas áreas da população no consumo de produtos industriais, que se pode obter pela elevação dos padrões econômicos da população rural, facultando-lhe poder aquisitivo para acesso aos produtos manufaturados". (43)*

O diagnóstico de Delfim Netto sobre a agricultura brasileira é radicalmente oposto ao do PAEG. Num trabalho apresentado num Seminário de Economia Brasileira, realizado na FEA/USP em outubro de 1964<sup>(44)</sup>, o autor declarava que o PAEG tinha *"uma compreensão ingênua do problema agrário"*<sup>(45)</sup>.

Esta afirmativa partia da apreciação que Delfim Netto fazia das três proposições que, segundo ele, embasavam o diagnóstico do PAEG de que *"a excessiva disparidade entre as taxas setoriais de crescimento configura um caso em que a agricultura emerge como setor retardatário, ameaçando comprometer a expansão de todo o conjunto"*<sup>(46)</sup>. Segundo Delfim, as referidas proposições eram:

*"1 - No caso brasileiro o sistema de incentivos criados para acelerar a industrialização não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma ampliação compatível com o crescimento harmônico da economia como um todo;*

(43) PAEG e as Reformas de Base, p. 125.

(44) A Agricultura no Programa de Ação Econômica do Governo - 1964/66, in Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira, Boletim 40 da Cadeira XXV, FEA/USP, s.d., de agora em diante referido como *Agricultura no PAEG*.

(45) *Agricultura no PAEG*, p. 282.

(46) Id., p. 281, reproduzido do PAEG.

- 2 - *A produção agrícola cresceu mais por força de um permanente deslocamento da fronteira agrícola do que pela adoção de novas práticas de exploração em áreas tradicionalmente cultivadas;*
- 3 - *A expansão do setor ainda repousa basicamente numa agricultura itinerante, pouco sensível para responder aos estímulos da demanda criados pela industrialização e a conseqüente urbanização!"(47)*

Em relação à primeira proposição, Delfim Netto começa por argumentar que se o próprio PAEG reconhecia que "*as diferenças nos ritmos de expansão do setor agrícola e do setor industrial não devem ser entendidas como indicação de uma agricultura tendente para o atraso*"<sup>(48)</sup>, porque então usar o argumento da diferença de taxas no caso brasileiro? Continua, Delfim Netto, argumentando que as taxas de crescimento no período 1957/61 (de acelerado crescimento industrial) não foram tão díspares como propugnado pelo PAEG; a razão para tal estava no fato que a relação entre as taxas de crescimento (5% a.a para a agricultura e 12,5% a.a para a indústria) correspondia à relação entre as elasticidades renda da demanda (0,5 para a agricultura, como afirmado pelo próprio PAEG e maior do que 1 para a indústria), sendo assim, as diferenças de taxas de crescimento eram compatíveis com um crescimento harmônico entre os setores.

Delfim termina sua crítica à primeira proposição básica do PAEG em relação à agricultura, dizendo que seus autores não provam que as disparidades de crescimento tinham resultado em preços mais elevados para os produtos agrícolas contra os produtos industriais. Frente ao problema de deflatores (conhecidamente apresentando vieses) que fornecem indicações contraditórias, o PAEG simplesmente as apresenta sem tomar qualquer posição à respeito. Dessa forma, o PAEG não havia conse-

---

(47) *Agricultura no PAEG*, p. 280.

(48) Id., p. 282, reproduzido do PAEG.



guido provar sua proposição de que as diferentes taxas de crescimento entre a indústria e a agricultura caracterizavam este setor como entravador do crescimento da nossa economia.

Quanto à segunda proposição, a do crescimento extensivo da agricultura brasileira, Delfim Netto começa criticando a evidência apresentada pelo PAEG. O autor diz que o fato do índice de preços ao produtor (no período 1950/62) ter crescido menos que o custo da alimentação na Guanabara (24,5% a.a contra 27,8% a.a) poderia refletir simplesmente o fato de que nos últimos dez anos quase todos os produtos agrícolas passaram a ser fornecidos aos consumidores com algum grau de elaboração industrial; no entanto, na realidade, tal diferença entre as taxas de crescimento era o resultado acumulado do que ocorreria em apenas três anos do período (1934: 21,0% contra 12,2%; 1954: 45,1% contra 34,5%; 1962: 78,0% contra 59,1%).

Além do mais, diz Delfim Netto, devido à existência de uma fronteira agrícola em expansão, o empresário agrícola só adotará uma tecnologia nova quando os diferenciais de transporte forem suficientes para cobrir as diferenças de produtividade entre a nova tecnologia (usada mais perto do centro consumidor) e a produtividade natural da fronteira. Sendo assim, a racionalidade econômica fazia com que as novas tecnologias só fossem adotadas na fronteira com bastante atraso (quando esta tivesse se distanciado o suficiente do centro consumidor para compensar os diferenciais de custos).

Delfim Netto continua sua argumentação afirmando que do ponto de vista social o tipo de crescimento da agricultura brasileira, onde haveria *"uma relação linear praticamente fixa entre a área de cultura e o número de trabalhadores"*<sup>(49)</sup>, era desejável:

---

(49) *Agricultura no PAEG*, p. 289.

"Isto significa que aumentando a produção pela extensão da área, a agricultura aumenta o emprego quase na mesma proporção, absorvendo o excedente de mão-de-obra que não pode ser utilizado no setor industrial. Que isso é conveniente para o país é evidente, quando se considera que a produtividade marginal do capital é mais elevada no setor industrial do que no setor agrícola e quando se lembra que neste setor existe maior possibilidade de aplicação de técnicas poupadoras de capital" (50).

Delfim Netto é enfático neste ponto:

"Uma unidade de capital que possa ser utilizada alternativamente na agricultura ou na indústria, deve ser aplicada no segundo setor. De fato, utilizando o capital no setor industrial criamos emprego urbano e aumentamos a demanda de produtos agrícolas, sem prejudicar em nada a produção, porque pode-se supor que a produtividade marginal do trabalhador (ainda que não a produtividade marginal do trabalho) seja nula.

Utilizando essa unidade de capital no setor agrícola temos que se libera mão-de-obra (que não encontra emprego urbano), mas não se aumenta a produção global: Substituir-se mão-de-obra por capital". (51)

Isto posto, após grifar que "no nível atual da economia brasileira, os fatores capital e mão-de-obra são substitutos na agricultura e complementares na indústria" (52), Delfim Netto sentencia:

"O grande problema da agricultura brasileira é o aumento da sua demanda, a fim de que ela possa utilizar toda a sua potencialidade sem criar para si mesma, problemas de preço. Em outras palavras, o grande problema da agricultura brasileira é o ampliar-se ainda mais o desenvolvimento industrial". (53)

Quanto à terceira proposição básica do PAEG, a de que a agricultura tinha sido pouco sensível aos estímulos da deman-

---

(50) *Agricultura no PAEG*, p. 289.

(51) *Id.*, p. 290.

(52) *Id.*, p. 291.

(53) *Id.*, p. 291.

da criados pela industrialização e urbanização, Delfim Netto começa a criticá-la discordando da interpretação dada pelo PAEG ao seguinte exercício de previsão:

*"...Se fosse conservada a atual estrutura de preços relativos (hipótese implícita no Programa), teríamos as seguintes diferenças entre oferta e procura em 1970 (isto é, mais ou menos 8 anos depois da última observação):*

<i>Produto</i>	<i>diferença percentual entre oferta e procura</i>
<i>arroz</i>	<i>+ 15,2</i>
<i>banana</i>	<i>- 2,8</i>
<i>batata</i>	<i>- 13,3</i>
<i>cana-de-açúcar</i>	<i>+ 33,0</i>
<i>feijão</i>	<i>- 22,0</i>
<i>laranja</i>	<i>+ 4,6</i>
<i>mandioca</i>	<i>+ 2,3</i>
<i>milho</i>	<i>- 8,5</i>

*Em termos simples isso significa o seguinte: uma agricultura que não tem cumprido o seu papel (de acordo com o Programa) se fosse deixada a si mesma e se fosse conservada a estrutura de preços relativos, apresentaria excedente em quatro produtos e deficiência em quatro.*

*As diferenças relativamente pequenas em 8 anos de extrapolação indicam com clareza que historicamente, a demanda e a oferta desses produtos deve ter crescido mais ou menos à mesma taxa, isto é, exatamente o oposto do que o Programa tenta laboriosamente provar" (54);*

*"Sem conhecer os cálculos nada se pode dizer, mas a experiência indica que variações de mais ou menos 20% nas estimativas com períodos de extrapolação igual a 50% do período de observação são muito comuns.*

*Por outro lado, a fórmula utilizada para o cálculo da demanda possui também variância substancial, na qual influem não apenas os erros de estimativa da população como os erros de estimativa da renda.*

*Em poucas palavras: as diferenças apontadas entre oferta e procura, podem perfeitamente, pela sua magnitude, não indicar qualquer disparidade real entre oferta e procura, mas ser consequência de erros de amostragem". (55)*

(54) *Agricultura no PAEG*, pp. 293 e 294.

(55) *Id.* pp. 295 e 296.

Em seguida Delfim Netto apresenta as elasticidades de oferta de longo prazo calculadas por Sérgio Alberto Brandt, da Divisão de Economia Rural da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo. Os dados referentes ao grau de resposta da oferta a modificações persistentes nos preços relativos são válidos para o Estado de São Paulo: algodão, 1,51; amendoim, 3,40; mamona, 0,99; milho, 2,55; arroz, 4,10; batata, 1,62<sup>(56)</sup>.

Contestada a terceira proposição que, segundo Delfim Netto, embasava a afirmativa do PAEG de que a agricultura emergia como um setor retardatário, ameaçando comprometer a expansão de todo o conjunto, o autor concluía que "*a conclusão do Programa é uma simples crença que emergiu da abundante bibliografia Cepalina sobre o assunto*".<sup>(57)</sup>

Sem discutir o erro ou acerto da afirmativa de Delfim Netto, de que a conclusão do PAEG sobre a agricultura no desenvolvimento brasileiro é uma simples crença, é impossível deixar de concordar que ela emerge da bibliografia Cepalina sobre o assunto. A identidade com Celso Furtado<sup>(58)</sup> é evidente.

Igualmente evidente é a semelhança das conclusões de Delfim Netto com as de Ignácio Rangel<sup>(59)</sup>, para ambos, a agricultura nunca tinha se constituído num empecilho ao nosso desenvolvimento. Mais ainda, para ambos, o campo não precisaria se

---

(56) *Agricultura no PAEG*, p. 297.

(57) *Id.*, p. 298.

(58) Conforme foi exposto na seção 4 do capítulo anterior, com base no já referido *Diagnóstico* e no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 (Síntese), Presidência da República, dezembro de 1962, de agora em diante referido como *Plano Trienal*.

(59) Conforme foi exposto na seção 4 do capítulo anterior, com base no já referido *Inflação*, na *Industrialização e Agricultura*, Revista Econômica Brasileira, out/dez de 1955, de agora em diante referido como *Industrialização e Agricultura*, e na *Questão Agrária Brasileira*, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962, de agora em diante referido como *Questão Agrária*.

constituir num mercado privilegiado para promover o nosso desenvolvimento. Mais ainda, para ambos o campo não precisaria se constituir num mercado privilegiado para promover o nosso desenvolvimento industrial: o mercado privilegiado estava na própria zona urbana; nem havia as tais inelasticidades de oferta propagadas pelos estruturalistas.

Continuando, Delfim Netto e Ignácio Rangel, na questão da agricultura versus indústria, estavam de acordo em relação ao palco principal de atuação para promover o nosso desenvolvimento: a indústria. Para ambos, era a promoção do desenvolvimento industrial que transformava a agricultura e não ao contrário (como propunham o PAEG e alguns Cepalinos).

Delfim Netto se aproxima de Caio Prado Junior<sup>(60)</sup> ao afirmar que o excesso de oferta de mão-de-obra e de terras não estimulava a modernização e que estes excessos de oferta eram responsáveis pelo sucesso da agricultura brasileira.

O PAEG, além de concordar com Celso Furtado de que a agricultura era um setor retardatário, que não gerava uma oferta elástica de alimentos nem se constituía num mercado significativo para os produtos industriais, concorda também com Alberto Passos de Guimarães<sup>(61)</sup>. Este igualmente via na agricultura brasileira um setor retrógrado.

## 5. A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA

Para o PAEG, a agricultura tinha importantes tarefas a cumprir no desenvolvimento brasileiro:

(60) Conforme mostrado na seção 4 do capítulo anterior com base na Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil, in *A Questão Agrária no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979, de agora em diante referido como *Contribuição*.

(61) Conforme mostrado na seção 4 do capítulo anterior, com base em *Quatro Séculos de Latifúndio*, 4a. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, de agora em diante referido como *Quatro Séculos*.

*"...Compete à agricultura neste estágio de desenvolvimento do País; prover a base indispensável à intensificação da concentração urbana determinada pela industrialização, por via do fornecimento de bens alimentícios e matérias-primas; suprir parte substancial das necessidades de divisas para financiar as crescentes importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital; absorver parte da mão-de-obra que, anualmente acorre ao mercado de trabalho, tendo em vista a relativamente baixa taxa de aumento de emprego no setor secundário"(62);*

mas para poder cumprí-las, o requisito fundamental era a modernização da nossa agricultura. Sendo assim, modernização da agricultura era a palavra de ordem do PAEG.

É exatamente na perspectiva da modernização da agricultura que o PAEG coloca a necessidade de uma reforma agrária.

Num país onde "45% do número de estabelecimentos cobrem apenas 2,2% de área, enquanto menos de 1% das unidades de produção corresponde a 47% da área total"<sup>(63)</sup>, a estrutura agrária desestimula a melhoria tecnológica da agricultura por dois caminhos. Um deles é que, controlando o uso da terra, gerava um excesso de oferta de mão-de-obra barateando o custo de produção por métodos tradicionais:

*"A existência de monopólio institucional em certas áreas de latifúndio deriva do fato de que, pela falta de mobilidade geográfica da mão-de-obra rural - ausência de poupanças para financiar empreendimento próprio em área agrícola nova ou falta de alternativa de emprego na própria região considerada - o proprietário da terra é, em verdade, um monopolista com relação ao fator trabalho. Controlando mais o uso da terra do que propriamente o preço desta, o proprietário pode lançar mão do seu poder monossônico para manter os salários em baixo nível e dessa forma, postergar mudanças tecnológicas que aumentem a relação capital/trabalho"(64);*

(62) PAEG, p. 92.

(63) Id., p. 102.

(64) Id., p. 105.

A outra forma pela qual a nossa estrutura agrária atrapalhava a modernização da agricultura referia-se ao problema de indivisibilidade, de escala de operação, dos implementos agrícolas:

*"...não há dúvida de que a distribuição emergente do Censo Agrícola sugere, de imediato, dois tipos de mal formação na estrutura agrária: a grande propriedade, na qual o uso da terra como fator de produção é, em larga medida, desperdiçado, e a exploração demasiado pequena, incapaz de gerar economias de escala e permitir o uso de certos implementos agrícolas"(65);*

ou seja, o minifúndio não permitia a modernização da agricultura. Com minifúndios tendo uma participação preponderante na agricultura, ela não conseguiria cumprir as importantes tarefas a que estava destinada no desenvolvimento brasileiro.

Assim, a política de modernização do campo, a reforma agrária, se pautaria por:

a) pela regulamentação dos contratos de trabalho no campo:

*"Ademais, se se considera que cerca de 20% da força gerencial na agricultura é suprida pelo trabalho alugado; que ao menos 10% dos estabelecimentos são operados por arrendatários e parceiros, e que 12 milhões de indivíduos são membros da população ativa como trabalhadores rurais, segue-se que parte essencial do processo de mudança será a regulamentação das relações contratuais no campo. Esta é uma condição indispensável para realizar uma reforma de tipo 'gradualístico', capaz de descartar a idéia de mudança brusca de status social pela violência"(66);*

b) pela reorganização fundiária nas zonas tradicionais e pela organização fundiária nas zonas pioneiras:

*"Dentro dessa mesma ordem de idéias sugere-se, mais adiante, a reorganização agrária como veículo de instru-*

(65) PAEG, p. 104.

(66) Id., p. 106.

*mentação da Reforma, em áreas de agricultura tradicional, e a colonização como método para disciplinar a ocupação de áreas pioneiras" (67);*

c) pelo elevado conteúdo de política agrícola:

*"Já que uma Reforma Agrária de sentido tradicional não pode remediar a queda de produto derivado do declínio da produtividade do trabalho e do solo, segue-se que o tipo de reforma que o país deve realizar não pode apenas considerar a redistribuição em termos de imóvel rural. Terá de incorporar a esse processo de mudança econômico-social elevado conteúdo de política agrícola, traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural". (68)*

Pelo exposto, observa-se que a reforma agrária preconizada por Celso Furtado<sup>(69)</sup>, também era preconizada pelo PAEG. Ambos viam na reforma agrária uma forma de promover a modernização da agricultura, gerando uma oferta elástica de alimentos e constituindo um mercado significativo para os produtos industriais, e retirar um dos entraves ao nosso desenvolvimento<sup>(70)</sup>. Dessa forma, a reforma agrária era um dos instrumentos disponíveis para contrabalançar a tendência à estagnação que estava posta para a economia brasileira<sup>(71)</sup>.

Observa-se, também, a semelhança entre as posições do PAEG e de Alberto Passos Guimarães. Ambos viam na reforma agrária uma forma de agilizar a penetração do capitalismo no campo<sup>(72)</sup>.

(67) PAEG, p. 106.

(68) Id., p. 106.

(69) Conforme mostra na seção 5 do capítulo anterior, com base nos já referidos *Diagnóstico e Plano Trienal*.

(70) Conforme mostrado na seção 4 deste mesmo capítulo.

(71) Conforme mostrado na seção 3 deste mesmo capítulo.

(72) Conforme mostrado na seção 5 do capítulo anterior, com base no já referido *Quatro Séculos*.



Já Delfim Netto, mais uma vez discorda frontalmente de teses sustentadas pelo PAEG. Tal discordância está exposta num trabalho<sup>(73)</sup> feito para criticar o diagnóstico do PAEG à respeito da necessidade de uma reforma agrária para promover o desenvolvimento brasileiro.

Logo no início, após apontar que no governo João Goulart a reforma agrária era preconizada como forma de alterar a estrutura arcaica da agricultura brasileira, permitindo, assim, um aumento de produtividade e liberação de mão-de-obra para a indústria, e que no governo Castelo Branco a reforma agrária é preconizada como forma de prender homens no campo, já que a indústria não tem condições de absorver a mão-de-obra anualmente liberada, Delfim Netto diz que:

*"Diagnósticos tão antagônicos, realizados pelos mesmos técnicos com uma diferença de menos de seis meses não podem corresponder a um problema real e devem, portanto, refletir uma alta dose de confusão".(74)*

Isto posto, Delfim Netto passa a expor sua leitura do que seria o novo diagnóstico em prol da reforma agrária no Brasil. Em termos sumários, o diagnóstico é o seguinte<sup>(75)</sup>:

a - o Brasil representava um caso de desenvolvimento incompleto pois criou um setor industrial relativamente desenvolvido e suficientemente diversificado sem criar, antes ou

---

(73) Reforma Agrária: O Novo Diagnóstico, reproduzido em Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira, Boletim 40 da Cadeira XXV, FEA/USP, s.d. Neste Boletim o referido trabalho é dito como tendo sido apresentado num seminário na FEA/USP em novembro de 1963. No entanto, como ficará claro no parágrafo seguinte, este trabalho só pode ter sido escrito após março de 1964. De agora em diante, este trabalho será referido como *Reforma Agrária*.

(74) *Reforma Agrária*, p. 257.

(75) Id., pp. 258 a 261.

- concomitantemente, um setor agrícola igualmente desenvolvido e diversificado;
- b - em função da pressão sindical e da demagogia governamental, o custo relativo dos fatores (mão-de-obra e capital) não refletiam sua escassez, conduziam a uma industrialização capital-intensiva, com reduzida absorção de mão-de-obra e limitação do mercado interno;
  - c - como não se podia expandir o mercado para a indústria via o comércio exterior, tal deveria ser feito transformando o setor agrícola de subsistência num consumidor dos produtos industriais;
  - d - esta transformação deveria ser obtida com o aumento da produtividade do setor de subsistência, em particular, da produtividade por área e não da melhoria da relação área/homem pois isto implicava na mecanização (menos geração de emprego) - sendo assim, o aumento da produtividade do setor de subsistência deveria ser alcançado via a utilização de melhores sementes, melhores práticas agrícolas, melhores terras, irrigação, adubação, etc;
  - e - o aumento de produtividade e, conseqüentemente, de renda real no setor de subsistência elevaria o consumo de ampla camada da população brasileira, estimulando as indústrias têxtil, de sapatos, de móveis, etc, e, dessa forma, todo o setor industrial;
  - f - o grande obstáculo para tal era a estrutura agrária: nos minifúndios a relação terra/homem não alcançava níveis mínimos capazes de viabilizar e melhoria da tecnologia, e nos latifúndios a terra era deixada sem uso (a parcela de valorização) ou então entregue a parceiros, meeiros, arrendatários, etc, que não tem interesse (e de fato nem podiam) melhorar a tecnologia;
  - g - sendo assim, a reforma agrária era justificada pelo fato de que a estrutura atual de propriedade fundiária era um

dos determinantes do atraso da agricultura brasileira e um elemento inibidor de todo o processo de desenvolvimento econômico.

Exposto o novo diagnóstico em prol da reforma agrária, Delfim Netto questionava:

*"Em que medida esse diagnóstico corresponde à realidade ou é uma simples racionalização do que se pensa que é a agricultura brasileira?"*(76)

Isto posto, Delfim Netto passa a expor sua argumentação contra a concepção do novo diagnóstico em prol da reforma agrária. Esta argumentação pode ser dividida em duas linhas-mestras: uma delas é a negação da possibilidade da agricultura cumprir o papel que dela se esperava; a outra é a negação da relação entre reforma agrária e aumento da produção. No entanto, antes de apresentá-las; mostramos as declarações do autor sobre a necessidade de uma revolução agrícola.

Quanto ao argumento de que não tínhamos feito uma revolução agrícola, dizia o autor que era um argumento *"completamente irrelevante porque não existe nenhuma obrigação de o desenvolvimento seguir padrões historicamente determinados"*(77). O caso do Japão e da Alemanha eram evidência da irrelevância do argumento. Além do mais, a agricultura, *"desde o início do processo liberou suficiente mão-de-obra para ser absorvida pelo setor industrial e foi um instrumento dúctil na transferência de recursos para o setor secundário e terciário"*(78), de forma que *"em nenhum momento do desenvolvimento brasileiro pode-se reconhecer forças inibidoras poderosas derivadas do setor agrícola"*.(79)

(76) *Reforma Agrária*, p. 261, grifo no original.

(77) Id., p. 261.

(78) Id., p. 262.

(79) Id., p. 263.

Quanto à expectativa da redistribuição de terras conseguir aumentar a produtividade e a produção, Delfim Netto era extremamente cético.

Em primeiro lugar, a afirmativa de que a agricultura não havia aumentado a produtividade por homem era válida "apenas nos produtos tradicionais de subsistência (nos produtos industrializados como algodão, amendoim, a melhoria foi substancial)"<sup>(80)</sup>. O caso da produtividade nos produtos de subsistência naturalmente precisava ser resolvido; "mas é absurdo concluir daí que tal fato se deve à estrutura agrária, pois é evidente que o algodão e o amendoim são cultivados em todos os tipos de propriedade e que uma parte substancial de sua produção se deve a arrendatários, meeiros e parceiros".<sup>(81)</sup>

De acordo com Delfim Netto, os motivos pelos quais a produtividade por área não havia aumentado nos produtos tradicionais eram os seguintes:

- "1 - os empresários agrícolas dedicam normalmente os melhores tratos de terra à 'cash crop';
- 2 - na ausência de pesquisas genéticas mais intensas e de produção de sementes selecionadas em maior quantidade, - fatores que pesam nas culturas tradicionais de subsistência - a única forma de elevar a produtividade por área reside numa utilização mais intensa de adubos e inseticidas, o que implica num espantoso aumento da necessidade capital circulante, que não pode ser obtido no sistema bancário;
- 3 - por outro lado, nem sempre a resposta da produção aos adubos e inseticidas é suficiente para permitir a competição com os produtos que estão nas frentes agrícolas (a despeito de sua maior distância ao mercado);
- 4 - E, mais importante do que tudo isso, sendo o fator terra relativamente abundante, a forma mais econômica de aumentar a produção para o em

(80) *Reforma Agrária*, p. 263.

(81) *Id.*, p. 263.

*presário privado é combinar terra e homem dentro dos coeficientes técnicos tradicionais, ampliando a área e não intensificando o cultivo sobre a mesma área". (82)*

Em segundo lugar, a redistribuição de terras não conseguiria aumentar a produtividade e a produção agrícola porque (com base no Censo de 1960):

*"Se tomarmos uma unidade de produção composta do tipo  $N^A T^{1-A}$ , onde  $N$  é o número de pessoal ocupado e  $T$  o número de tratores por Estado, veremos que as variações dessa unidade explicam 96% das variações da área cultivada". (83)*

Delfim Netto explica melhor estes resultados:

*"O que significam esses resultados? Apenas que existe uma relação mais ou menos constante entre a área cultivada e o número de homens (só modifica pela maior ou menor intensidade de capitalização). Em outras palavras, se transferíssemos mão-de-obra entre as propriedades de diferente tamanho e entre Estados (supondo que as terras não ocupadas sejam tão favoráveis à agricultura quanto as ocupadas), praticamente não obteríamos aumento de área ocupada. Dessa forma, o aumento da produção devido à transferência somente poderia ser consequência do aumento da produtividade por área, ou seja, da utilização de melhores sementes, melhores práticas agrícolas, mais adubo e mais inseticidas". (84)*

Quanto à expectativa de tornar a agricultura um mercado significativo para os produtos industriais, Delfim Netto, também, era extremamente cético:

*"...é extremamente duvidoso que se possa superar o impasse da falta de mercado (para a indústria) por uma*

---

(82) *Reforma Agrária*, p. 264.

(83) *Id.*, p. 274.

(84) *Id.*, p. 274.

*ampliação da demanda agrícola. Seria, de fato, a primeira vez na história que teríamos uma aceleração do desenvolvimento (não propiciado por uma ampliação do comércio exterior) com uma ampliação do setor primário. Como é claro, uma indústria de massa, exige uma sociedade de massa e não é razoável supor que tal possa realizar-se sem um intenso processo de urbanização".(85)*

A argumentação de Delfim Netto contra a possibilidade da agricultura gerar um mercado significativo para a indústria, começa já na forma pela qual o setor conseguiria aumentar sua produtividade:

*"Como é evidente, a produtividade da mão-de-obra pode aumentar ou elevando-se a área coberta por cada homem ou elevando-se a produtividade por área. A primeira saída está fora de cogitações, pois implicaria em mecanização (hipótese contrária à do Estatuto da Terra). Deve-se supor, portanto, que a elevação da produtividade por homem há de ser conseguida por uma elevação da produtividade por área, o que significa melhores sementes, melhores práticas agrícolas, mais irrigação e uso mais intenso de inseticidas e adubos (a possibilidade de usar-se esta última solução depende da produtividade da terra nas novas frentes agrícolas)".(86)*

Supondo que a produtividade por área fosse aumentada e que a redistribuição de terras (aumentando o tamanho das propriedades familiares) não reduza a produção das culturas destinadas à industrialização, a consequência seria a seguinte:

*"Na medida em que se generalizar esse aumento (de produtividade) teremos primeiro um aumento do consumo dentro da unidade produtiva e logo a seguir um aumento da oferta total. Dada a conhecida inelasticidade-preço da demanda de produtos alimentícios, isso terá de provocar uma redução dos seus preços relativos, a não ser que a demanda aumente rapidamente. O aumento de produtividade,*

---

(84) *Reforma Agrária*, p. 274.

(85) *Id.*, p. 165.

(86) *Id.*, p. 267.

*serã, entã, transferido para os centros urbanos na forma de salãrios reais mais elevados e na forma de um aumento de lucro do setor comercial (devido à oligopolização do setor)". (87)*

Esta queda de preços relativos dos produtos agrícolas, esta transferência de ganhos de produtividade da agricultura para os setores secundário e terciário, sã não ocorreria se houvesse *"uma tremenda demanda reprimida por alimentos nos centros urbanos"* (88). Tal não era o caso pois o comportamento dos preços industriais e do preço no atacado dos produtos agrícolas indicavam que, no período 1953/63, a despeito do violento crescimento da produção industrial, da renda per capita e da urbanização, indicava que *"a oferta (agrícola) adequou-se razoavelmente à demanda"*. (89)

Além do mais, *"as perspectivas atuais (aceitas pelo governo) sã as de que o setor urbano crescerã menos rapidamente, o que significa um menor crescimento da procura de alimentos e dos produtos industrializãveis"*. (90)

Dessa forma, o efeito da reforma agrãria, do aumento da produtividade do setor agrícola, sobre o mercado para os produtos industriais seria indireto e limitado:

*"Diante desses fatos o que se deve esperar de uma ampliação da oferta? Parece-nos que uma deterioração dos preços relativos da agricultura, isto é, a transferência dos ganhos de produtividade para o setor secundário e terciário. O efeito indireto seria, portanto, o da liberação do poder de compra das classes urbanas (que gastariam relativamente menos com alimentação) e uma pequena ampliação da demanda dos bens de consumo durãveis por elas consumidos"* (91);

(87) *Reforma Agrãria*, p. 268.

(88) *Id.*, p. 268.

(89) *Id.*, p. 269.

(90) *Id.*, p. 269.

(91) *Id.*, p. 270.

Isto posto, sentencia Delfim Netto a respeito da proposta de reforma agrária para expandir a renda agrícola e transformar este setor num grande consumidor de produtos industriais, promovendo assim o nosso desenvolvimento:

*"Chegamos assim, à conclusão de que a idéia de fazer o desenvolvimento econômico realizar-se por uma elevação da produtividade dentro do próprio setor agrícola equivale a alguém que quer levantar-se pelos próprios cabelos.*

*Para que a agricultura possa melhorar seu nível de produtividade é preciso que receba um impulso dinâmico da demanda do setor exportador ou do setor urbano". (92)*

Assim, pelo exposto, Delfim Netto mais uma vez se aproxima das teses defendidas por Ignácio Rangel<sup>(93)</sup>. Para ambos, a reforma agrária não era uma necessidade do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Rangel chega a afirmar que os propugnadores da reforma agrária ou eram "utopistas bem intencionados, mas teoricamente desarmados" ou eram "demagogos que querem capitalizar o descontentamento popular"<sup>(94)</sup>, pois "ninguém pretenderá que a economia brasileira, dados os seus presentes níveis e dinamismo da renda e da demanda global, já esgotou todas as suas oportunidades de investimento"<sup>(95)</sup>, e o autor reiteradamente avisava que "na apreciação deste problema não devemos perder de vista a observação crítica de Karl Marx, segundo a qual 'nenhum regime desaparece antes de haver suscitado todas as forças produtivas que é capaz de comportar'. Neste particular, não podemos guiar nem pelos nossos desejos subjetivos, tomando-os como realidade, ou como se eles fossem a lei do mundo, nem por idéias gerais. Trata-se de conhecer as condições concretas nas quais tem lugar o desenvolvimento"<sup>(96)</sup>,

(92) *Reforma Agrária*, p. 271.

(93) Conforme mostrado na seção 5 do capítulo anterior, baseada nos já referido *Inflação e Questão Agrária*.

(94) *Inflação*, p. 36.

(95) *Id.*, p. 39.

(96) *Id.*, p. 42.



e mexer com reforma agrária era mexer com o regime de propriedade privada sem que o pacto de poder entre o latifúndio e a burguesia industrial tivesse esgotado suas possibilidades.

É evidente que Rangel e Delfim Netto são contra a reforma agrária são ângulos, perspectivas, completamente diferentes e opostas. A coincidência está apenas no diagnóstico.

Delfim Netto também tem um ponto de coincidência com Caio Prado Junior<sup>(97)</sup>. Os dois concordam que a reforma agrária não era uma necessidade do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que não era necessário fazer-se uma reforma agrária para promover o desenvolvimento da agricultura.

---

(97) Conforme mostrado na seção 5 do capítulo anterior, com base no já referido *Contribuição*.



CAPÍTULO 3  
UMA NOTA À GUISA DE CONCLUSÃO

Nesta parte do trabalho apresentamos o debate sobre a economia brasileira ocorrido nos anos 1960. Tratamos dos temas que tiveram maior destaque (esgotamento do processo de substituição de importações; crise dos anos 1960; tendência à estagnação; papel da agricultura; e, necessidade da reforma agrária), apresentando as posições de diferentes autores (Alberto Passos Guimarães; Antônio Delfim Netto, Caio Prado Junior; Celso Furtado; Ignácio Rangel; Maria da Conceição Tavares; Paul Singer; e Roberto de Oliveira Campos).

No primeiro capítulo mostramos que não havia um diagnóstico sobre a economia brasileira que fosse comum a todos ou pelo menos à maior parte dos opositoristas ao movimento político-militar de 1964. No segundo capítulo mostramos que os adeptos deste movimento não possuíam um e sim dois diagnósticos sobre a economia brasileira. Mais do que isto, mostramos que estes diagnósticos eram opostos e que cada um deles se identificava com diagnósticos opositoristas.

Conclui-se, então, que não é verdade que, como foi amplamente propagado, os que tomaram o poder em 1964 mostraram os erros das teses opositoristas e que, por isto, se revelaram os mais capazes para governar o país. Esta generalização é indevida e está eivada de ideologia. No máximo, é possível dizer que eles mostraram os equívocos de alguns opositoristas, mas, ao fazerem isto, mostraram, também, seus próprios equívocos.

Se é assim, porque então uns estavam na oposição e outros na situação? Porque teóricos que compartilhavam das mesmas teses sobre os mesmos temas foram marginalizados, cassados, perseguidos, etc? A resposta é simples: compartilhar das mesmas teses sobre os mesmos temas aqui tratados não significa compartilhar do mesmo posicionamento político, do mesmo projeto para o Brasil.

Não é porque em muitos pontos os diagnósticos de Celso Furtado e Roberto Campos coincidiam que eles tinham que ter o mesmo alinhamento político. Não é porque ambos concordam que, em razão da elevada capitalização dos novos investimentos, o processo de substituição de importações havia se esgotado e as perspectivas eram as de estagnação; concordavam que a agricultura era um setor que, devido a inelasticidade da oferta de alimentos e ao reduzido mercado para produtos industriais, era retardatário e obstaculizador do nosso desenvolvimento; e concordavam que na raiz deste problema estava a estrutura fundiária do país e que, portanto, era preciso fazer uma reforma agrária; os detalhes destes diagnósticos sejam os mesmo - e é nestes detalhes que as profundas divergências políticas vão aparecer.

O que acabamos de apontar fica mais evidente ainda quando consideramos o caso da identidade de posições entre Roberto Campos e Alberto Passos Guimarães: ambos enxergavam na reforma agrária um instrumento para a aceleração da penetração do capitalismo no campo. Só que um era (e é) um capitalista convicto e o outro era (e é) um marxista igualmente convicto. Um via nessa penetração do capitalismo no campo a forma de eternizar este sistema no nosso país e o outro via naquela penetração a forma de acelerar a chegada do socialismo.

Não é porque Delfim Netto concordava com Conceição Tavares que o processo de substituição de importações havia se esgotado, que a política de combate à inflação do PAEG agravou a crise dos anos 1960, e concordava com Ignácio Rangel que não estávamos diante de perspectivas estagnacionistas, porque o nosso parque industrial estava suficientemente desenvolvido e tínhamos um mercado capaz de absorver grandes projetos industriais; concordava que a agricultura nunca entrou o nosso desenvolvimento, porque não existia a tal de inelasticidade da oferta de alimentos e o mercado por excelência da indústria

era o mercado urbano e não o mercado rural; e, concordava que não era preciso uma reforma agrária; que nos detalhes dos diagnósticos havia a mesma concordância. Nestes detalhes é que estavam os diferentes projetos para o Brasil.

Delfim Netto, além de ter pontos concordantes com o marxista Ignácio Rangel, tinha também, pontos concordantes com o marxista Caio Prado Junior. Ambos concordavam que a elasticidade da oferta de mão-de-obra e de terras férteis tinha contribuído para o sucesso da agricultura e que não era necessário fazer-se uma reforma agrária para promover o desenvolvimento deste setor. No entanto, apesar destas concordâncias, enquanto Delfim Netto era um opositor da reforma agrária, Caio Prado Junior era um defensor. A razão para tal discordância está em que Caio Prado tinha uma preocupação social, um veio humanista, e via na reforma uma maneira de melhorar as condições de vida do homem do campo.

Em suma, teses semelhantes sobre os pontos aqui tratados não necessariamente significam posicionamentos políticos semelhantes. Podem mesmo significar posicionamentos políticos opostos.

O método de trabalho adotado foi o de partir do geral para o particular. Assim, à partir das teses sobre o processo de substituição de importações no Brasil, sobre a crise dos anos 1960 e sobre a tendência à estagnação, procuramos habilitar o leitor a entender as teses sobre o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro e sobre a necessidade da reforma agrária.

Entendido o contexto em que foram gestadas, é possível entender as teses sobre a agricultura defendidas pelos adeptos do movimento político-militar que tomou o poder em 1964. Entendidas as teses sobre a agricultura compartilhadas pelos que tomaram o poder em 1964, é possível entender porque umas e não outras medidas de política agrícola foram adotadas ao

longo destes vinte últimos anos; por exemplo, porque no governo no Castelo Branco se elabora um Estatuto da Terra que foi abando donado logo no governo seguinte; porque se privilegia medidas de subsídios aos insumos modernos e ao mesmo tempo se incentiva a produção doméstica destes bens, mesmo que disto resultasse um encarecimento daqueles insumos - ou seja, de que a contradição entre estas medidas é apenas aparente.

Enfim, procuramos habilitar ao leitor para o entendimento das políticas agrícolas adotadas nos últimos vinte anos, que é o objeto principal da nossa pesquisa e será tratado na parte II logo a seguir.



ANEXO: NOTAS TÉCNICAS

a. Alberto Passos Guimarães

Para Alberto Passos Guimarães, no seu livro *Quatro Séculos de Latifúndio* o monopólio feudal-colonial de posse da terra era o principal entrave ao nosso desenvolvimento. Vejamos a argumentação do autor.

Quando a terra é o mais importante meio de produção, a classe que detém o seu domínio está habilitado, por meio da coerção econômica e extra-econômica, a exercer o seu poderío sobre as demais. Tal situação era o que vigia na sociedade portuguesa de 1500.

Quando a Metrôpole se lançou na empresa colonial, era natural que transplantasse para a América Portuguesa o modo de produção dominante no além-mar. No entanto, as condições concretas do momento exigiram algumas adaptações.

Na impossibilidade de contar com o servo da gleba, o feudalismo colonial foi obrigado a regredir ao escravismo. Isto levaria a uma diminuição da produtividade. No entanto, a fertilidade das novas terras e o desumano rigor aplicado ao tratamento da mão-de-obra, compensavam a referida tendência de queda da produtividade.

Assim, apesar das modificações que o latifúndio colonial teve de passar, afirma o autor, elas não foram suficientes para diluir o seu caráter feudal: de predomínio da terra como meio de produção e, conseqüentemente, predomínio da classe que detivesse o seu controle.

Essa situação ainda perdurava no Brasil de 1960. A medida que o capitalismo penetra na agricultura, os meios mecânicos de trabalho, as máquinas, as construções, os elementos técnico-científico, etc, começam a ganhar importância no conjunto dos meios de produção. Numa agricultura plenamente capitalista eles são os mais importantes meios de produção. Ora, o



Censo Agrícola de 1950 comprovava que a terra ainda era o mais importante dos meios de produção: representava 78% do total dos capitais aplicados na agricultura.

Assim a coerção extra-econômica ainda predominava nos anos 1960. Graças a ela, os "moradores", "agregados", "meeiros", "colonos", "camaradas" e mesmo assalariados, inclusive os vizinhos com pequenos e médios recursos, viviam inteiramente ou quase-inteiramente à margem de quaisquer garantias legais e constitucionais, sujeitos à jurisdição civil ou criminal e ao arbítrio dos senhores de terra.

A característica feudal não era o principal entrave ao nosso desenvolvimento:

*"Quando o monopólio feudal da terra existe em função do mercado interno como no caso dos países desenvolvidos da Europa e da América (antiga Prússia, Sul dos Estados Unidos, etc), em virtude de ficar retida no país a totalidade do excedente econômico obtido na produção e do próprio desenvolvimento industrial interno, o latifúndio é levado a incorporar processos técnicos mais adiantados, a adotar formas de trabalho e de produção do tipo capitalista, e tem condições para modernizar-se gradualmente, para 'aburguesar-se' ou converter-se em grandes propriedades capitalistas"<sup>(1)</sup>;*

o principal entrave estava na característica colonial, pois ela é que determinava a dificuldade e a lentidão do processo de penetração do capitalismo no campo, e, conseqüentemente, do desenvolvimento:

---

(1) Quatro Séculos, p. 36.

*"Com o monopólio feudal e colonial da terra (ou semi-feudal e semi-colonial), de que o sistema de plantação é a forma típica (no Brasil), isto (a penetração do capitalismo, acima descrita) só pode acontecer muito lenta e dificilmente" (1).*

Ressalte-se que o autor não negava que o sistema latifúndio semi-feudal e semi-colonial estivesse em crise. Uma crise, que começou a ser gestada nos anos imediatamente posteriores à proclamação da nossa Independência, cuja eclosão se dá no início deste século com a primeira superprodução cafeeira e que se acelerou depois dos anos 1930.

Nesta última etapa o latifúndio, pressionado pelo lado externo pelos monopólios internacionais que comprimem incessantemente os preços dos produtos primários e pressionado pelo lado interno pois os custos de produção subiam em decorrência do esgotamento do solo, das limitações à corrida pelas terras virgens e do desenvolvimento industrial que absorvia parte da mão-de-obra disponível e de algum modo restringia a certas áreas a baixa excessiva no nível de salários, o latifúndio não tinha outra alternativa que a de se utilizar de métodos e processos de produção diferentes do que antes utilizava. O latifúndio estava compelido a investir mais capitais, a aumentar sua produção e sua produtividade.

Um processo de decomposição do latifúndio onde se destacavam cinco traços característicos:

1) *"A extrema concentração latifundiária, baseada na associação do monopólio da terra ao monopólio da indústria de transformação ou do beneficiamento da matéria-prima agrícola" (2).*

---

(1) Quatro Séculos, p. 36.

(2) Op.Cit. p. 199.

2) "A extrema fragmentação minifundiária das piores terras, por meio da qual os latifundiários fixam, nas suas adjacências, as reservas de mão-de-obra para tender às suas necessidades eventuais"<sup>(1)</sup>;

3) "O abandono das lavouras latifundiárias e sua substituição, em larga escala, pela pecuária extensiva"<sup>(2)</sup>;

4) "A introdução, ainda em ritmo lento e em proporções limitadas mas em escala crescente, de técnicas mais adiantadas de preparo e cultivo do solo, inclusive por meios químicos e mecânicos"<sup>(3)</sup>;

5) "A Substituição, embora ainda lenta, das formas pré-capitalistas de renda por formas semicapitalistas ou capitalistas; e a generalização, acelerada nos últimos anos, do salariado quase-capitalista ou capitalista"<sup>(4)</sup>;

No entanto, complementa o autor:

"Tudo isso, porém, apenas se está esboçando, e é apenas o começo de um novo processo que ainda não têm, de modo algum, no conjunto de nossa agricultura, a extensão e a profundidade que alguns atribuem e, à primeira vista, pareceria ter.

As transformações capitalistas que tiveram lugar, no correr deste século, na agricultura brasileira, representam, sem dúvida, algo de significativo, mas suas limitações e deformações são por demais evidentes para que se possa considerá-las completas, acabadas, ou sequer aproximadas de seu termo, de suas exigências e limites históricos.

---

(1) Quatro Séculos, p.185.

(2) Op.Cit. p. 186.

(3) Id. p. 189.

(4) Id. p. 192.

*O balanço de tais transformações revela, ao contrário, sua precariedade, sua insuficiência e, mais do que isso, sua incompatibilidade e seu antagonismo com a estrutura agrária, que continua a ser uma barreira ao desenvolvimento amplo e harmônico de nossa agricultura e da economia nacional" (1).*

Desse modo, apesar do acelerado processo de decomposição, o sistema latifundiário semi-feudal e semi-colonial continuava a entrar o nosso crescimento:

*Em primeiro lugar, porque o sistema latifundiário feudal-colonial está constituído para exportar toda a sua produção e ao fazê-lo, por definição, exporta também parte da renda e dos lucros produzidos, cedendo-os aos trustes internacionais. Para que tal mecanismo de sucção funcione sem prejuízo da parte que cabe à classe latifundiária, esta transfere, para seus trabalhadores e para a população do país onde se situa, os ônus decorrentes desse processo de espoliação. Em segundo lugar, porque o sistema latifundiário feudal colonial exige, como peça inseparável de seu mecanismo, a organização de uma rede de intermediários-compradores e intermediários-usurários que atuam no sentido de facilitar a transferência da parte dos lucros especulativos para as mãos dos trustes internacionais, como no sentido de ainda mais reduzir a remuneração dos trabalhadores agrícolas... E em terceiro lugar, porque todo esse aparelho pré-capitalista de produção e distribuição, à medida que promove a evasão de parte da renda gerada para o exterior, descapitaliza o país e limita o desenvolvimento industrial; e, à medida que comprime o*

---

(1) Quatro Séculos, p.199.

*poder aquisitivo das massas rurais, limita a expansão do mercado interno"*<sup>(1)</sup>.

A solução do nosso problema de atraso de acordo com o autor, estava na reforma agrária. Uma reforma agrária "democrática" para:

*"...Romper e extirpar, simultaneamente, as relações semi-coloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semi-feudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e 'jurídico' da classe latifundiária. E tudo isso para libertar as forças produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país"*<sup>(2)</sup>.

Assim, sem uma reforma agrária, a perspectiva era de estagnação para o nosso desenvolvimento

---

( 1 ) Quatro Séculos, pp. 36/37.

( 2 ) Op.Cit., p. 38.

b. Caio Prado Junior

Para Caio Prado Junior, num trabalho publicado em 1960<sup>(1)</sup>, o que marcava a nossa agricultura era o seu traço ainda colonial:

*"Essa nova e tão mais complexa estrutura social brasileira, apesar das consideráveis diferenças que a separam do passado (como a abolição do trabalho compulsório), não logrou ainda superar inteiramente esse passado, e ainda assenta, em última instância, nos velhos quadros econômicos da colônia, com seu elemento fundamental que ainda persiste, e que vem a ser a obsoleta forma de utilização da terra e organização agrária que daí resulta. A saber, a grande exploração agromercantil voltada para a produção de gêneros demandados por mercados excêntricos"<sup>(2)</sup>;*

resultando daí um acentuado dualismo.

De um lado a grande exploração agromercantil, de base territorial extensa, produzindo produtos de alta expressão comercial. De outro lado, girando em torno dessa grande produção, as atividades subsidiárias produzindo gêneros de subsistência para a população local. Quando a grande propriedade se expandia (retraía) as atividades subsidiárias se contraíam (expandiam).

Nessa perspectiva, as propostas de reforma agrária não deveriam ser colocados como meio de eliminar os resquícios

(1) Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil, publicado originalmente na Revista Brasileira, nº 28, março/abril de 1960, mas a nossa fonte é o livro de coletânea de artigos do autor, intitulado A Questão Agrária no Brasil, editado pela Brasiliense, São Paulo, 1979. De agora em diante, sempre que nos referirmos a este texto, o faremos como "Contribuição".

(2) Contribuição, p. 49, grifos nossos.

feudais e desenvolver a nossa agricultura. Em primeiro lugar porque os tais traços feudais nunca estiveram presentes na nossa economia.

De acordo com o autor, a colonização brasileira foi feita para abastecer o comércio europeu de produtos tropicais e metais preciosos. O caráter mercantil é que marca a nossa colonização: os portugueses que para cá vieram, o fizeram como empresários e dirigentes de um negócio.

Foi para levar a frente aquele negócio que se subjulgo e domesticou as populações indígenas e as incorporaram como trabalhadores. Pelos mesmos motivos supriu-se a insuficiência quantitativa e qualitativa daquela mão-de-obra com a importação de escravos africanos.

Como o negócio era a produção primária em larga escala para abastecer os mercados europeus, a grande propriedade fundiária se fazia necessária. Assim, nem na origem da nossa colonização se podia falar em feudalismo.

Se ainda hoje se encontrava brutais formas de exploração do trabalho no campo, tal não se devia a circunstâncias de ordem institucional e jurídica, de estatutos pessoais distintos, de enraizadas tradições como se insinuava e dava a entender quando se falava em relações feudais.

Para o autor, o que caracterizava as relações de trabalho no campo era o caráter de locações de serviços. O proprietário demandava e o trabalhador oferecia serviços. Por estes serviços o proprietário não transferia ao trabalhador qualquer coisa que se assemelhasse à propriedade da terra. Além do mais, o proprietário, por si mesmo ou por um preposto, é quem dirigia e fiscalizava rigorosamente as atividades dos trabalhadores. Dessa forma, não havia porque falar em relações feudais.

As brutais formas de exploração do trabalho no campo derivavam das condições de oferta e de demanda de trabalho. Com

a monopolização da maior ou melhor parte das terras disponíveis por uma reduzida classe de grandes fazendeiros, gerava-se uma oferta abundante de mão-de-obra. Dessa forma, com um excesso de oferta de mão-de-obra, rebaixamento do preço da força de trabalho e deterioração das condições de vida do trabalhador eram consequências inevitáveis.

Para o autor, essa abundância na disponibilidade de mão-de-obra era uma das razões do sucesso da agropecuária brasileira. A outra razão era a abundância na disponibilidade de terras:

*"Em suma, os êxitos comerciais da agropecuária brasileira são essencialmente devidos a duas circunstâncias - disponibilidade relativamente abundantes de terras e de força de trabalho - circunstâncias essas que constituem precisamente os principais fatores determinantes dos baixos padrões de vida da população trabalhadora rural"*<sup>(1)</sup>.

Assim, uma proposta de reforma agrária não deveria confundir a perspectiva de *"corrigir a deplorável situação de miséria material e moral da população trabalhadora do campo brasileiro"*<sup>(2)</sup>, com a que diz respeito a agricultura como um negócio (produtividade, custos, comercialização, financiamento, etc.), ainda que a primeira não exclua e sim imponha a necessidade da segunda perspectiva. Reforma agrária, não para eliminar os pretensos resquícios feudais e melhorar a produtividade da nossa agricultura (e conseqüentemente as condições de vida do homem no campo), e sim para eliminar o excesso de oferta de mão-de-obra e dessa forma melhorar as condições de vida do homem no campo.

---

(1) Contribuição, p. 26.

(2) Op.Cit., p. 22.



Para o autor, confundir desenvolvimento da agricultura com melhoria das condições de vida do trabalhador rural era um grande equívoco: *"observe-se por exemplo o que ocorreu no caso da nossa lavoura canavieira, particularmente no Nordeste. O desenvolvimento e o progresso tecnológico foram aí, nos últimos decênios, consideráveis. Entretanto, se houve modificação no que respeita à população trabalhadora rural das zonas canavieiras, ela foi, no seu conjunto, para pior"*<sup>(1)</sup>.

Num trabalho posterior<sup>(2)</sup>, a perspectiva é ampliada e, além do caráter dual da nossa agricultura, novas consequências do traço colonial são apontadas. Em particular destacamos as frequentes crises de comércio exterior.

Além do traço colonial o autor salienta o nosso desenvolvimento como se dando nos marcos do imperialismo. Dessa forma, os nossos problemas passam a ser apontados como consequência da aliança de imperialismo com o nosso sistema colonial. Vejamos a argumentação de Caio Prado.

Para o autor, a insuficiência da capacidade produtiva brasileira tinha suas raízes *"na natureza de nossa economia voltada para o exterior e estruturada na base do fornecimento de mercado estrangeiros"*<sup>(3)</sup> e era isto, aliado *"às imposições financeiras do imperialismo"*<sup>(4)</sup> que determinava o *"crônico e crescente desequilíbrio de nossas contas externas"*<sup>(5)</sup>. Situação esta que era a *"principal responsável da constante depreciação da nossa moeda"*<sup>(6)</sup>.

Se era verdade que dos desequilíbrios nas contas externas, da instabilidade cambial e da depreciação constante da nossa moeda que vinha ser a força e o estímulo para a diversifica

(1) Contribuição, p.29.

(2) A Revolução Brasileira, São Paulo, Brasiliense, 1966. De agora em diante referido como "Revolução".

(3) Revolução, p. 133.

(4) Op.Cit., p. 133.

(5) Id. p. 134.

(6) Id. p. 134.

ção das nossas atividades produtivas, em particular a industrialização, também era verdade que na essência a situação não mudava pois:

*"Tratava-se de produzir aqui mesmo o que ia se tornando cada vez mais difícil, e frequentemente impossível adquirir no exterior, uma vez que para isso escasseavam os recursos financeiros necessários. Mas nem por isso as empresas imperialistas, antigas fornecedoras dos produtos que o Brasil importava, perderão sua clientela brasileira, pois cuidarão de se instalarem no Brasil, produzindo e fornecendo aqui mesmo o que anteriormente nos remetiam do exterior"*<sup>(1)</sup>.

Assim, se a diversificação das atividades produtivas e a industrialização (em particular) representavam *"Sem dúvida um passo considerável no sentido da superação do velho sistema de colônia produtora de gêneros de exportação"*<sup>(2)</sup>, representavam também, um reforço e uma renovação do mesmo sistema. Uma renovação *"sobre outras bases que, nem por serem diferentes das antigas, livram a economia brasileira das contradições que embaraçam o seu desenvolvimento e sua definitiva libertação"*<sup>(3)</sup>.

Não livravam a economia brasileira das contradições que embaraçavam o seu desenvolvimento e sua definitiva libertação porque, para o autor, *"são os trustes que fixarão as normas, o ritmo e os limites do desenvolvimento"*<sup>(4)</sup> (do nosso país) tendo em conta *"o montante dos lucros que a economia brasileira é capaz de gerar"*<sup>(5)</sup> e remeter para o exterior:

---

( 1 ) Revolução, p. 134.

( 2 ) Revolução, p. 135.

( 3 ) Op.Cit., p. 135.

( 4 ) Id. p. 135.

( 5 ) Id. p. 135.

*"Em suma, não é com empreendimentos imperialistas que podemos contar para um real desenvolvimento do sistema colonial que é o principal responsável pelas nossas deficiências econômicas, e limita o desenvolvimento aos acanhados horizontes daquele sistema, como ainda porque lhe trazem um novo e poderoso fator de desequilíbrio que vem a ser a tendência de as transações financeiras com exterior, resultantes das operações das empresas imperialistas, se saldarem com deficit..."<sup>(1)</sup>.*

Dessa forma, evidencia-se, na argumentação de Caio Prado Junior, uma teoria estagnacionista. Uma teoria estagnacionista que fica mais evidente quando se considera o seguinte trecho da obra do autor:

*De fato, o lucro auferido pelos empreendimentos imperialistas no Brasil somente se podem liquidar (e somente constituirão para eles verdadeiros lucros) com os saldos do nosso comércio exterior, uma vez que é da nossa exportação que provêm nossos recursos normais em moeda internacional. Descontada a parte desses recursos que se destina a pagar as importações, é do saldo restante, e somente dele que poderá sair o lucro dos empreendimentos aqui instalados pelos trustes. Na base do previsível para esse saldo, portanto, fixarão os trustes o limite de suas atividades; e portanto, em consequência, o do desenvolvimento brasileiro que no sistema vigente é por eles enquadrado.*

*Observamos aqui muito bem a ligação do imperialismo com o nosso sistema colonial, fundado na exportação de*

---

(1) Revolução, p. 137.

*produtos primários, pois é dessa exportação que provêm os recursos com que o imperialismo conta para realizar os lucros que são a razão de ser de sua existência"<sup>(1)</sup>;*

ora, mais a frente, complementava o autor:

*"...nada faz prever uma ampliação apreciável da nossa capacidade de exportação, antes pelo contrário, há que contar com uma retração do afluxo de capitais estrangeiros, uma vez que se fará cada vez mais difícil às finanças brasileiras dar cobertura cambial às remessas para o exterior que às empresas detentoras daquele capital pretendem efetuar. E pelo contrário, essas empresas procurarão, em frente às dificuldades crescentes da situação, retirar do país o máximo possível de suas disponibilidades"<sup>(2)</sup>.*

Assim, nos marcos do imperialismo em aliança com o nosso sistema colonial, a perspectiva para a economia brasileira era a de estagnação do nosso desenvolvimento.

---

(1) Revolução, p. 136.

(2) Op.Cit., p. 138.

c. Celso Furtado

Para Celso Furtado, em seu trabalho intitulado Diagnóstico da Crise Brasileira<sup>(1)</sup>, a crise pela qual passava a economia brasileira nos anos 1960 mostrava a supremacia dos problemas estruturais sobre os impulsos dinâmicos para o crescimento e a ausência de uma tomada de consciência, por parte da classe dirigente, da necessidade da realização de reformas estruturais.

O autor destaca dois impulsos dinâmicos: a substituição de importações e as transferências de recursos provocada pela inflação. Dois também são os problemas estruturais destacados: a estrutura agrária e a estrutura do setor público. Vejamos como o esgotamento dos impulsos dinâmicos dá lugar a proeminência dos fatores estruturais contribuindo para a ocorrência de uma crise na economia brasileira.

De acordo com o autor, a substituição de importações é um processo de transição de uma economia colonial para uma economia madura. Um processo que inexoravelmente chegaria a um ponto de saturação porque alguns produtos, como o trigo, o carvão metalúrgico, o enxofre etc, são de difícil substituição, e outros, como o petróleo bruto, o cobre, os equipamentos pesados etc, exigiriam grandes esforços e tomariam muito tempo para serem substituídos. Neste ponto, a substituição de importações deixaria de ser um fator dinâmico para se tornar um sério empecilho à acumulação, cuja superação pressupõe uma autonomia tecnológica e uma independência no que se refere a oferta de equipamentos características do pleno desenvolvimento econômico.

---

(1) Escrito antes de janeiro de 1964, e reproduzido no livro Dialética do Desenvolvimento, editado pela Fundação de Cultura, Rio de Janeiro, 1964, que é a nossa fonte. De agora em diante, sempre que nos referirmos a este trabalho, o faremos como Diagnóstico.

No caso da economia brasileira de então, afirmava o autor:

*"... as possibilidades dinâmicas da substituição de importações já se esgotaram. No momento presente, os investimentos destinados a substituir importações encontram-se entre os de mais difícil consecução. São todos investimentos de elevada capitalização e longo período de maturação. Desta forma a capacidade para importar transformou-se em autêntica barreira o desenvolvimento"<sup>(1)</sup>.*

Quanto ao impulso gerado pela transferência de recursos provocada pela inflação, o autor destaca três tipos. O primeiro deles, já há muito esgotado, refere-se ao período que se segue à Grande Depressão. Na presença de um severo estrangulamento externo, as emissões de moeda, para a Defesa do Café, levaram a uma expansão da oferta industrial (via maior utilização da capacidade instalada e algumas compras externas de equipamentos) e dos preços, o que levou a uma grande elevação da rentabilidade do setor industrial, criando condições para uma ampla acumulação (reforçada pela transferência de recursos do setor exportador cuja rentabilidade estava deprimida).

O segundo tipo de impulso, vigente a partir do pós-guerra, estava na manutenção de uma taxa de câmbio fixa na presença de uma inflação, o que era possível pelo fato dos termos de troca terem se voltado a nosso favor. Dessa forma, uma renda real que era gerada no exterior era redistribuída, pela inflação, para os industriais (que importavam matérias primas, produtos intermediários e equipamentos a preços subsidiados).

O terceiro tipo, vigente nos dois últimos decênios, estava no fornecimento, pelos bancos oficiais, de recursos a taxas de juros negativas em termos reais. O que era possível

---

(1) Diagnóstico, p. 119.

porque os problemas de caixa destes bancos eram socorridos com emissões de moeda. Dessa forma, a inflação operava como um imposto altamente regressivo cuja arrecadação fosse simplesmente transferida (doada) a grupos privados. A inflação representava uma elevação indireta da taxa de lucro, um mecanismo de auto-limitação do consumo em benefício da classe capitalista.

Ora, com a deterioração dos termos de troca, que começara a ocorrer já em meados dos anos 1950, diz o autor, *"a inflação perdeu sua última fonte onde podia alimentar-se sem provocar uma espiral de preços e custos"*<sup>(1)</sup>. Daí que:

*"O governo teve que abandonar o imposto às exportações, implícito nas diferenças de câmbio, e cobrir as insuficiências de caixa com maiores emissões de papel moeda"* <sup>(2)</sup>;

*"Os subsídios aos importadores de equipamentos, através do 'câmbio de custo', foram progressivamente eliminados"*<sup>(3)</sup>;

Além do mais, com a aceleração da inflação, afirma o autor:

*"... a reação das massas trabalhadoras tornou-se cada vez mais pronta, estreitando-se o período de reajustamento salarial. Nas condições presentes, em que os reajustamentos salariais se fazem em períodos cada vez mais curtos, as perdas decorrentes das disputas salariais já superam, muito provavelmente, os ganhos que a classe capitalista ainda aúfere com a inflação"*<sup>(4)</sup>.

---

(1) Diagnóstico, p. 119.

(2) Diagnóstico, p. 119.

(3) Idem, p. 119.

(4) Idem, p. 120.

Isto posto, concluía Celso Furtado:

*"O esgotamento dos fatores que sustentaram o processo de industrialização ocorreu, aparentemente, antes que a formação de capital alcança-se a autonomia necessária com respeito ao setor externo"*<sup>(1)</sup>

Com este esgotamento ganha relevo o problema da estrutura agrária. De um lado estava a grande agricultura de exportação, esteio da economia colonial, imbuída de espírito mercantil, e de outro lado estava a agricultura voltada para o mercado interno, assentada numa estrutura semi-feudal, de escasso conteúdo monetário. Esta última, ao gerar uma oferta inelástica de alimentos nas zonas urbanas, criava sérios obstáculos à industrialização.

Ora, quando os impulsos dinâmicos se esgotam, a importância deste obstáculo se sobressai:

*De maneira geral os preços dos produtos industriais cresceram menos que os dos produtos agrícolas destinados ao mercado interno, o que indica que a classe capitalista industrial teve de transferir para os interesses ligados ao latifúndio parte dos lucros que auferia. Tudo se passa como se a nova classe capitalista fosse chamada a pagar ao setor mais retrógrado da antiga um direito de senhoria. Eliminados os fatores que permitiam a rápida capitalização e a elevada taxa de lucro do setor industrial, essa regalia paga aos grupos latifundiários passou a pesar cada vez mais. A estrutura agrária anacrônica deixou de ser uma suposição para tornar-se em evidência gritante"*<sup>(2)</sup>.

---

(1) Diagnóstico, p. 120.

(2) Idem, p. 122.



Com o esgotamento dos impulsos dinâmicos ganha relevo o problema da estrutura do setor público. O desenvolvimento industrial brasileiro, em particular no pós-guerra, foi significativamente apoiado por investimentos diretamente realizados ou financiados pelo setor público. Nossa infraestrutura, montada para economia colonial, requeria esforços maciços nas áreas de transportes, energia elétrica, combustíveis líquidos, siderurgia, etc, que a adaptassem para uma economia industrial.

Como não havia, da parte das classes dirigentes, uma nítida consciência da necessidade do setor público cumprir aquelas funções (realizar aqueles esforços), o setor público não foi adequadamente aparelhado institucionalmente. Dessa forma, não só a máquina administrativa cresceu de forma tumultuada, como investimentos vitais (e.g. energia e siderurgia) careceram por muito tempo de uma programação financeira adequada, dependeram de adiantamentos ocasionais, promovidos pelo Banco do Brasil por conta do Tesouro Nacional, que eram apoiados em emissões de moeda.

Nessas condições, afirma o autor:

*Com a progressiva eliminação das receitas derivadas das diferenças de câmbio, o desequilíbrio do setor público, antes mais ou menos oculto, tornou-se explícito na sua plenitude. Caso o Governo Federal pretendesse eliminar o enorme déficit de suas contas, reduzindo a despesa programada à receita prevista - mesmo definindo esta no sentido mais amplo - provocaria necessariamente séria crise econômica no país, criando desemprego em massa e paralisando grande parte das obras básicas em curso. Por outro lado, se o governo tentasse efetivar os seus gastos programados, seria forçado a apelar para formas inflacionárias de financiamento, deslocando toda a estrutura de custos e preços e assim frustrando em parte o seu próprio programa de gastos" (1)*

(1) Diagnóstico, p. 125.

No entanto, o esgotamento dos impulsos dinâmicos só resultavam numa crise porque os problemas estruturais não tinham sido solucionados. Se a classe dirigente, em particular o setor ligado a indústria, tivesse consciência da contradição entre os seus interesses e os interesses dos setores retrógrados que se opunham às reformas estruturais, e estas fossem realizadas, o país não se aprofundaria na crise.

A ausência de consciência têm origem na forma como a industrialização se iniciou. De um lado, o autor anota que *"a industrialização, suporte da nova classe capitalista, é uma decorrência da crise da economia colonial e da forma como esta continua a defender-se, e não um fator causante dessa crise"*<sup>(1)</sup>. De outro lado, *"na fase transição que se inicia em 1930, as classes que dirigem o país são, no essencial, as mesmas do período anterior"*<sup>(2)</sup>.

Além do mais, durante longos anos os impulsos dinâmicos foram mais fortes que os problemas estruturais. Daí que o conflito de interesses, a necessidade de alterações na estrutura econômica, ficaram por muito tempo mascarados. Por isto, referindo-se ao início da industrialização, Celso Furtado pode afirmar que *"passarão muitos anos antes que se tenha consciência das modificações ocorridas na estrutura econômica e de que uma política visando consolidar a industrialização se torne imprescindível"*<sup>(3)</sup>.

A ausência de consciência, por parte da classe dirigente, da necessidade de reformas, tem se manifestado no caso da estrutura agrária. Aqui, destaca-se, em primeiro lugar, a atuação dos latifundiários voltados para o mercado interno, e em segundo lugar, o aumento das tensões sociais resultante da redução do crescimento:

---

(1) Diagnóstico, p. 113.

(2) Id., p. 113.

(3) Id., p. 113.

Como a posição ideológica do setor agrícola em geral está orientada para a defesa do status quo institucional, com base nas fortes posições que ocupa no Poder Legislativo, o grupo latifundiário de atuação mais anti-social conseguiu sempre mover-se dentro de uma frente ampla em que os seus interesses se confundem com os do conjunto da agricultura e mesmo de todos aqueles que detêm a propriedade dos meios de produção. Dificultou-se, assim, a tomada de consciência na classe capitalista industrial da contradição entre os interesses da industrialização e os daqueles grupos que controlam as terras utilizadas para a produção de alimentos. E essa tomada de consciência fêz-se ainda mais difícil com o aumento das tensões sociais causado pela redução da taxa de crescimento. A atuação mais agressiva das massas trabalhadoras e a extensão dos conflitos sociais aos campos teria de acarretar uma polarização ideológica que mergulharia em densa penumbra as contradições internas dentro da própria classe capitalista. Desta forma, no momento mesmo em que o problema agrário emergia no plano da consciência da classe dirigente, a viabilidade política de sua solução tornava-se mais remota"<sup>(1)</sup>.

A ausência de consciência, por parte da classe dirigente, da necessidade de reformas, também se manifestava no caso da estrutura do setor público. Aqui o setor agrário como um todo, em primeiro lugar, e o setor industrial, em segundo lugar, é que desempenham uma importância vital:

---

(1) Diagnóstico, p. 123.

*Também neste caso o setor dirigente agrário, resistindo a toda forma de contribuição para os cofres públicos, constitui fator de séria inflexibilidade estrutural. Mas, como a classe industrial não tomou consciência de quaisquer conflitos de interesses com a classe agrária, não está motivada para julgar esta última partindo de uma escala de valores independentes. Pelo contrário, a atitude anti-impositiva dos grupos agrários tendeu a propagar-se à classe dirigente industrial, sem que esta compreende-se a contradição que existe entre tal atitude e os autênticos interesses da própria industrialização" (1).*

Assim, na ausência de consciência por parte da classe dirigente, em particular do segmento ligado a industrialização, da necessidade de reformas estruturais, resultou em que, quando os impulsos dinâmicos (substituição de importações e transferências de recursos promovida pela inflação) esgotaram o seu papel, os problemas estruturais (agrário e setor público) jogassem o país numa crise.

No Plano Trienal<sup>(2)</sup>, Celso Furtado aponta que o descompasso observado entre as taxas de crescimento da agricultura e da indústria, não deverá ser entendido como crise na agricultura. A razão para tal estava, em primeiro lugar, em que, como a elasticidade renda da demanda por produtos agrícolas era baixa, para que a agricultura alcançasse elevadas taxas de crescimento, era preciso que o setor urbano alcançasse taxas mais elevadas ainda de crescimento. Além do mais, como a atividade primária tinha uma rigidez natural para responder aos estímulos derivados do processo de industrialização, a taxa de crescimento do setor agrícola seria menor que a da indústria, mesmo quando esta desse impulsos acentuados para aquela.

---

(1) Diagnóstico, p. 130.

(2) Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 (Síntese), Presidência da República, dezembro de 1962. De agora em diante referido como "Plano Trienal".

No entanto, o intenso crescimento da demanda por produtos agrícolas frente a uma rigidez relativa do setor primário, resultaram uma elevação dos preços dos produtos agrícolas maior que a dos produtos industriais. A partir de 1955, quando a industrialização ganha maior impulso é que se verifica uma redução na taxa de crescimento da produção primária destinada ao mercado interno, passando de 4.9% a.a. no período 1947/54 para 4.3% a.a. no período 1955/60.

Esse maior crescimento dos preços dos produtos agrícolas não refletia o fato de que a participação relativa dos produtos industriais (inseticidas, fertilizantes, máquinas, defensivos, etc), muitos deles importados total ou parcialmente, tivesse aumentado na produção agrícola. Assim, o maior crescimento refletia um ganho líquido para agricultura. A razão para tal estava em que desde a instrução 70 de 1953 até a instrução 204 de 1961, as importações de bens destinados à produção agrícola gozava de subsídios (câmbio de custo) e de isenções de impostos de importações. Assim apenas depois de 1961 é que o maior crescimento dos preços agrícolas não refletem univocamente um ganho líquido para a agricultura.

Tal movimento na relação de trocas entre a agricultura e a indústria, segundo o autor, não era um caso específico da economia brasileira. Para Celso Furtado:

*"No sistema capitalista e enquanto a agricultura não atingir alto nível tecnológico e estrutura fundiária flexível - que, por sua vez, depende fundamentalmente de base industrial bem desenvolvida em que possa apoiar-se - a uma aceleração do processo de industrialização corresponderá sempre modificação na relação de trocas favorável à produção primária, já que esta não pode responder com a rapidez a uma intensificação da demanda de seus produtos"<sup>(1)</sup>*

---

(1) Plano Trienal, p. 130.

e como exemplo cita o caso dos EUA, onde o rápido crescimento da produção industrial, na época da chamada "era de ouro" (1895/1915), alcançava a marca de 7.8% a.a., a agricultura a de 2.5% a.a., e os termos de troca se moviam a favor da agricultura a uma taxa de 0.75% a.a.

Considerando-se apenas os produtos alimentares, em particular aqueles classificados como cereais, raízes e tubérculos e leguminosas, onde se encontravam o arroz, milho, trigo, mandioca, batata inglesa e feijão, que juntamente com a cana de açúcar (incluída em "outros") constituíam os elementos básicos de origem vegetal da dieta alimentar, confirmava-se, no quinquênio 1957/61, a tendência decrescente do crescimento da produção. Não obstante isto, pelo menos do ponto de vista quantitativo, se observa uma melhoria razoável nos padrões alimentares, ainda que concentrado no Centro-Sul.

Em relação a eficiência do setor agrícola, ainda que com poucos dados disponíveis e com uma avaliação mesmo precária, observava-se um modesto e desproporcional aumento. Entre 1952 e 1961, o quantum e a área cultivada de cereais, raízes e tubérculos e leguminosas, cresceram a uma taxa média de 5.1 e 4.4% a.a. Já os rendimentos médios por área plantada (relativos a períodos quinquenais) só registraram aumentos mais acentuados, no setor de bens alimentares, no caso da batata inglesa, cana de açúcar e amendoim, sendo modesto o crescimento do arroz e do milho. No caso das matérias primas para o mercado interno destaca-se a mamona e o café.

Em relação ao produto por pessoa ocupada na agricultura, entre 1950 e 1960. Observa-se um crescimento estimado em 27%. Daí que, aliado aos dados relativos ao consumo de fertilizantes e produtos químicos, era possível que tivesse havido um aumento da eficiência do setor agrícola que não estaria sendo captada pelas estatísticas disponíveis.

No entanto, afirmava o autor:

*Todos os estudos e investigações sobre as causas do atraso relativo da agricultura brasileira, da sua baixa produtividade e da pobreza das populações rurais conduzem, unânime e inevitavelmente, à identificação das suas origens na deficiente estrutura agrária do país, a qual se constitui no mais sério obstáculo à exploração racional da terra, em bases capitalistas e de permanente aprimoramento tecnológico da atividade agrícola, que viriam a emprestar à produção a flexibilidade reclamada pelo processo de desenvolvimento da economia nacional e pelo rápido crescimento da população"*<sup>(1)</sup>.

Isto posto, com base nos dados do Censo de 1950, Celso Furtado especificava os problemas da nossa estrutura agrária. Em primeiro lugar, os dados revelavam que 34.5% (710.954) dos estabelecimentos, que ocupavam 1.3% (3.025.372 ha) da área total, tinham menos de 10 ha. Ora, *"é difícil conceber, em qualquer circunstância, uma agricultura razoavelmente eficiente ou a possibilidade de introdução de técnicas adequadas em propriedades com área inferior a 10 hectares"*. Estas são *"incapazes de produzir com o mínimo aceitável de produtividade e a simultânea adoção de medidas de conservação do solo"*, assim: *"a renda gerada por estas propriedades tem obrigatoriedade que ser reduzida"*<sup>(2)</sup>.

Em segundo lugar, como os solos brasileiros *"não são naturalmente férteis"*, não era provável que se conseguissem *"resultados medianamente satisfatórios em termos de renda e de produtividade em estabelecimentos com uma disponibilidade de termos inferior a 50 hectares"*<sup>(3)</sup>. Nestas condições encontravam-se 74.8% (1.544.163) dos estabelecimentos, que ocupavam 10.0% (23.211.240 ha) da área total.

---

(1) Plano Trienal, p. 140.

(2) Op. cit., p. 141.

(3) Plano Trienal, p. 141.

Por fim, o autor destacava as propriedades com 1.000 ou mais hectares, em que as grandes dimensões dificultavam ou impediam, *"de fato, a sua administração e exploração em bases racionais"*<sup>(1)</sup>. Nestas condições encontravam-se 1.6% (32.628) dos estabelecimentos, que ocupavam 50.8% (118.102.270 ha) da área total.

Assim, de um total de 2.064.278 estabelecimentos, ocupando 232.211.101 ha, tinha-se 1.576.791 (76,4%), ocupando 141.313.510 ha (60,9%), onde não se podia esperar níveis razoáveis de produtividade.

Se considerássemos apenas as áreas ocupadas com lavouras, que atingiam a 19 milhões de hectares, encontraríamos a seguinte distribuição: 7.7 milhões de hectares correspondiam a propriedades com menos de 50 ha e 2.3 milhões de ha correspondiam a propriedades com 1.000 e mais ha. Assim, dos 15 milhões de hectares, mais da metade (52,6%) não eram produzidos em condições satisfatórias de produtividade.

As propriedades com 1.000 ou mais ha, que só alocavam 1,9% das suas terras para lavouras, alocavam 60 milhões de ha para pastagens, especializando-se *"em pecuária cujas deficiências ressaltam das observações sobre a rigidez da oferta de carnes no país"*<sup>(2)</sup>.

A estrutura agrária deficiente, além de gerar uma rigidez na oferta agrícola, gerava problemas de emprego: *"não dispondo de terras próprias e concentrando-se as oportunidades de emprego nas propriedades de menor tamanho - 60% do pessoal empregado, em 1950, o era em propriedades de menos 50 hectares - as massas assalariadas são mantidas subutilizadas, pois só conseguem ocupação nas épocas de colheita. Considere-se, ademais, que a pecuária extensiva, típica da grande propriedade, não constitui fonte expressiva de emprego"*<sup>(3)</sup>.

(1) Op. cit., p. 142.

(2) Plano Trienal, p. 143.

(3) Op. cit., p. 145.



Além do mais, complementa o autor:

*Desfalcado de parcela substancial do seu excedente de produção, que o coloca em contato com a economia de mercado, monetária, o camponês sem terras não consegue elevar o seu padrão de vida e o seu horizonte cultural, não pode contribuir significativamente para a expansão do mercado de produtos industriais, nem tampouco melhorar a eficiência de seu trabalho, através de investimentos ou da adoção de técnicas mais elaboradas de exploração da terra. Esta condição dificulta, por outro lado, seu acesso às fontes de crédito oficial, às organizações de assistência técnica e sua própria organização em cooperativas de produtores"<sup>(1)</sup>;*

uma situação que se era predominante em São Paulo, onde, apesar de ser a agricultura mais desenvolvida do país, "o maior contingente de trabalhadores agrícolas se compunha de camponeses pagando aluguel pelas terras que cultivavam"<sup>(2)</sup>, com mais gravidade atingia o resto do país.

Assim, concluía Celso Furtado:

*A distribuição fortemente regressiva da renda agrícola, ensejada pelas formas de exploração da propriedade a que dá margem a estrutura agrária defeituosa, não permite que os ganhos de produtividade, bem como a transferência de renda do setor urbano para o setor agrícola, através do mecanismo de preços, atinja as massas rurais, pois que são absorvidas, na sua maior parte, pelo pagamento do aluguel das terras. Estes incrementos de renda, não se convertendo em fator de elevação dos padrões técnicos da agricultura ou em instrumento de melhoria do bem-estar do trabalhador agrícola, tornam mais onerosa a industrialização"<sup>(3)</sup>.*

(1) Id., p. 146.

(2) Plano Trienal, p. 146.

(3) Op. cit., p. 147.

No entanto, os problemas da agricultura não se resumiam na questão da estrutura agrária. O governo também tinha a sua parcela de culpa. No caso da pesquisa e fomento às atividades agrícolas, o autor destacava:

*"a) descoordenação entre as agências federais de fomento, pesquisa e crédito e entre elas e suas similares de nível estadual;*

*b) baixa eficiência do aparelho governamental, com o desperdício de recursos humanos e materiais, geralmente escassos, sobretudo os primeiros;*

*c) desestímulo a formação de profissionais, resultante do descrédito do aparelho governamental;*

*d) falta de continuidade nos trabalhos de pesquisa e fomento, com mudanças bruscas de orientação cu, com os mesmos efeitos, sua subordinação a rotina, sem atentar para as modificações estruturais necessárias e iniciadas sem definição prévia de prioridade"<sup>(1)</sup>.*

Assim como na área da pesquisa, na área do crédito agrícola a avaliação não era favorável. Neste campo, ao lado da escassez de recursos, da sua limitação aos órgãos oficiais que, devido ao reduzido número de agências, dificultavam a sua distribuição, do fato de não se utilizá-lo como instrumento para a especialização regional e a padronização da produção, do fato de que era reduzido o número de cooperativas administradas com um número de eficiência, o autor apontava:

*As dificuldades e exigências burocráticas para a extensão de crédito, de um lado, e de outro, o despreparo da grande massa rural para o acesso às agências bancárias e, principalmente, a circunstância de que essa massa não é em sua grande maioria proprietária de terras, reduzem, sobremodo, as possibilidades dos pequenos pro-*

(1) Plano Trienal, p. 161.

prietários e dos parceiros e arrendatários de obterem empréstimos na rede oficial. Assim isolados, a única fonte de financiamento a seu alcance era a dos intermediários, em condições e preços geralmente desvantajosos para o produtor"<sup>(1)</sup>.

Assim como a pesquisa e o crédito agrícolas, o sistema de preços mínimos era deficiente. Sobre isto, afirmava o autor:

"... falhas na legislação e deficiente entendimento da importância desse instrumento, agravada pela falta de uma rede de armazéns gerais capaz de servir de suporte à aplicação dos preços mínimos, impediram que exercesse sua influência sobre a produção e a composição do produto agrícola, de modo a ajustá-lo às necessidades impostas pelo processo de desenvolvimento econômico"<sup>(2)</sup>.

Enfim, estrutura agrária e deficiente atuação governamental estavam na raiz dos problemas da agricultura brasileira.

No Plano Trienal, o esgotamento do processo de substituição de importações não aparece de forma clara. Se de um lado lê-se:

"Ao alcançar uma fase de desenvolvimento em que o processo de formação de capital se apoia principalmente na própria produção interna de equipamentos, o desenvolvimento da economia brasileira passou a ser resultante da sua dinâmica interna. Assim, por mais importantes que ainda sejam os fatores externos, o ritmo de crescimento está principalmente determinado pelo conjunto de decisões tomadas com vistas ao próprio mercado interno"<sup>(3)</sup>;

(1) Plano Trienal, p. 164.

(2) Op. cit., p. 166.

(3)

logo em seguida, como será mostrado a seguir, o autor fala em continuidade do processo de substituição de importações.

O mesmo pode ser observado em relação a teoria estagnacionista. A seguinte citação é um exemplo claro da tentativa de escondê-la:

*O processo de substituição de importações - necessário à manutenção de elevada taxa de crescimento em condições de estagnação da capacidade para importar - exige esforço crescente de poupança por unidade de investimento. A simples manutenção da taxa de crescimento implica, assim, crescente pressão inflacionária, que, por sua vez, tende a reduzir a eficiência dos investimentos, e, conseqüentemente, a taxa de crescimento, mesmo na hipótese de que se realize o crescente esforço de poupança requerido. Essa tendência somente poderia ser contrabalançada com a expansão da capacidade para importar e/ou com a elevação da eficiência dos investimentos, mediante planificação destes em função da substituição de importações" (1).*

Para Celso Furtado, a agricultura tinha sua parcela de culpa na determinação da crise dos anos 1960. No entanto, tal só se manifestava devido ao esgotamento dos impulsos dinâmicos (substituição de importações e transferência de renda promovida pela inflação) e a ausência de consciência, por parte da elite dirigente, da necessidade de levar a cabo uma política industrializante. Dessa forma, a agricultura tradicional, via a inelasticidade de oferta, ou melhor, via o tributo (o direito de senhoria) que cobrava a classe industrial, acabava sendo responsável pela crise.

---

(1)

No entanto, o problema da agricultura estava mais ligado a um problema de estagnação da economia do que a um problema de crise. Não atacar o problema da agricultura, mais do que uma crise, significaria a estagnação econômica do nosso país.

A reforma agrária e a reforma do setor público eram indispensáveis para se solucionar o problema de estagnação. Mas igualmente era indispensável a questão da participação social mais ampla:

*"O fato de que a classe dirigente não esteja capacitada para tomar plena consciência dos problemas do desenvolvimento da economia nacional na sua fase presente não modifica os problemas em si, mas condiciona as soluções que aos mesmos poderão ser dadas. Essa inaptidão para captar a realidade, em si mesma é uma clara indicação de que a solução dos problemas transcende, de alguma forma, da capacidade operacional dessa classe, devendo emergir da interação de forças mais amplas"<sup>(1)</sup>.*

Quanto ao que resultaria desta maior participação, ou melhor, em que medida a estrutura social seria subvertida com esta interação de forças mais amplas, dependia fundamentalmente do comportamento da classe dirigente. *"Como o mais provável é que estas se dividam, cabendo a uma facção aliar-se às novas forças empenhadas em romper o marco institucional, as revoluções trazem em si elementos de autocontenção e, quase sempre se limitam a realizar tão-somente uma parte de sua programática: ... somente condições históricas excepcionais, criadas por conflitos externos ou longas guerras civis, permitiram que as revoluções se encaminhassem para processos de total reconstrução social"<sup>(2)</sup>.*

(1) Diagnóstico, p. 133.

(2) Id., p. 135.

Se caminharíamos para uma saída reformista, "*de menor custo social*", ou para uma saída revolucionária, "*de consequências imprevisíveis*", era uma questão que dependia do confronto entre o "*entranhado apego aos privilégios que desfrutam*" as classes dirigentes e a sua "*lucidez para captar os autênticos interesses sociais*"<sup>(1)</sup>.

---

(1) Id., p. 136.

d. Ignácio Rangel

Para Ignácio Rangel, no seu livro *A Inflação Brasileira*, a crise pela qual passava a economia brasileira nos anos 1960 era uma crise de super investimento. Um super investimento que começou na indústria de base, o setor "carro-chefe" do último ciclo expansivo e que, ao se repercutir sobre os demais setores da nossa economia, tinha gerado a generalização do fenômeno da capacidade ociosa.

De acordo com o autor, os traços característicos do nosso desenvolvimento eram determinados pelo fato de que a nossa industrialização pode ser iniciada sem que antes fosse feita uma reforma agrária com vistas a fundar o mercado para a indústria e isto deu origem a um pacto de poder, entre o latifúndio feudal e a burguesia industrial nascente, que presidia aos nossos desti-nos.

No início, devido a crise do setor exportador, e posteriormente, devido a rápida penetração do capitalismo no campo, a expulsão do homem do campo gerou um desmesurado exército de re-serva de mão-de-obra que deprimia o poder de barganha dos trabalhadores e conseqüentemente os seus salários. Deprimidos os salãrios, as oportunidades de inversões em ramos destinados aos trabalhadores não se tornavam muito atrativos.

Dessa forma, a nossa industrialização dependia dos gastos dos capitalistas. Um tipo de gasto que se converte em imobilizações improdutivas (de consumo, que não geram mais-valia) e em

---

(1) Editado pelo *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1963, que é a nossa fonte. De agora em diante, sempre que nos referirmos a este trabalho o fãremos como Inflação.

imobilizações produtivas (que geram mais-valia). Assim, a primeira característica do nosso desenvolvimento, apontada pelo autor, é que, em função da extrema concentração na distribuição da renda, o nosso crescimento tinha uma extrema dependência das imobilizações.

Ora, dado que a destinação básica do lucro é sua conversão em imobilizações produtivas, a segunda característica, apontada pelo autor, do nosso desenvolvimento é a tendência para o superinvestimento. Em outras palavras, é a tendência inerente a geração de capacidade ociosa.

Do que foi exposto, a conclusão inevitável é a de que o nosso crescimento teria escassas possibilidades de ocorrer. No entanto, ele ocorreu e foi vigoroso. A razão para tal está em que a sociedade arranhou uma forma de estimular as imobilizações além do que seria de se esperar pelo quadro exposto.

Numa economia onde, além dos bens físicos, a alternativa para a manutenção da riqueza, é conserva-la na forma monetária, a inflação é um grande estímulo para as imobilizações. Assim, temos a terceira característica do nosso desenvolvimento que é apontada pelo autor: a extrema dependência da inflação.

No entanto, a inflação, apesar de estimular as inversões, não elimina o problema da tendência e geração de capacidade ociosa. Não o faz porque é apenas um paliativo, porque não ataca a raiz do problema que a má-distribuição da renda. Assim, surge a quarta característica do nosso desenvolvimento, apontado pelo autor, que é o caráter cíclico.

Uma vez definido e preparado institucionalmente os campos de inversão, para ele se dirigem as imobilizações, a economia cresce e a inflação é menos necessária. Quando, em função do superinvestimento, o fenômeno da capacidade ociosa aparece no setor carro-chefe do crescimento, este reduz o ritmo de suas imobilizações. Esta redução se repercute sobre o resto da economia e a capacidade ociosa se generaliza. Neste momento é que a inflação



se acelera, sustentando, ou melhor, reduzindo a queda da taxa de imobilização e evitando que a economia entrasse em colapso. Assim, ao invés de depressão, o que temos é redução do ritmo de crescimento e aceleração da inflação.

A inflação não se acelerava por um passe de mágica e sim por pressão do próprio movimento da economia. Com a redução do ritmo de crescimento, reduzia-se a expansão da demanda por produtos primários. Como a comercialização destes produtos era controlada por um cartel e como a demanda por eles eram inelástica em relação aos preços, a reação do referido setor de comercialização era a de reajustar para cima os seus preços.

Devido à característica de inelasticidade, o aumento dos preços fazia com que os consumidores gastassem mais com produtos primários e menos com os outros produtos. Com a queda de demanda por estes outros produtos, estoques indesejados, não previstos, eram acumulados. Para carregar estes estoques recorria-se aos bancos. Estes, concediam os financiamentos porque podiam se socorrer da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. Assim, se tinha a expansão monetária que sancionava o impulso ascendente de preços que se originou no setor de comercialização de produtos agrícolas.

A situação de queda na taxa de crescimento e aceleração na taxa de inflação não perdurava. Em primeiro lugar, porque a inflação era um paliativo de uso limitado e que não poderia ser abusado pois perderia sua eficácia. Em segundo lugar, porque um sistema só se esgota quando se esgotam todas as suas potencialidades e, no caso brasileiro, eram evidentes a existência de inúmeros campos virgens para inversão, dependendo apenas da definição política e do preparo institucional para se transformarem em carro-chefe do crescimento.

Assim, os problemas pelos quais passava a economia brasileira nos anos 1960 apenas reproduziam situações já ocorridas antes: o setor carro-chefe do crescimento (indústria de base) já

estava tomado pelo fenômeno da capacidade ociosa; esta já tinha se generalizado; a inflação já tinha se acelerado para reduzir a intensidade da queda da taxa de crescimento (de imobilização); e o sistema estava envolvido numa disputa para a definição do novo setor carro-chefe, sua preparação institucional e retomada do crescimento.

Quanto aos problemas de balanço de pagamentos, eles também eram a reprodução de situações já ocorridas antes. A concentração do nosso comércio exterior com alguns países resultava em que estes mercados já estivessem saturados dos nossos produtos de exportação, fazendo com que o fenômeno da capacidade ociosa atingisse também a nossa agricultura. Nessa perspectiva, os empréstimos externos que havíamos tomado nada mais eram do que a forma que os países (com os quais comerciávamos) haviam encontrado para continuar a nos vender seus produtos, só que nas condições da época, o serviço da dívida havia se transformado num sério problema.

Para Ignácio Rangel<sup>(1)</sup>, a agricultura não se constituía em entrave para o nosso crescimento. No entanto, se ela não se constituía naquele entrave, por outro lado acabava moldando o nosso crescimento.

Não se constituía num entrave porque a industrialização nunca precisou dos mercados gerados no setor rural. Muito pelo contrário, a crise no setor exportador na década de 1930 tinha facilidade a industrialização do país.

A crise no setor exportador resultava num rebaixamento de custos do setor industrial. Terras ociosas no setor exportador

---

(1) Nesta parte do trabalho, apresentamos um texto que é o resumo de três obras do autor. Um deles é o já citado "Inflação". Outro é "Industrialização e Agricultura", Revista Econômica Brasileira, out/dez de 1955. O terceiro é a Questão Agrária Brasileira, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

significava produtos primários mais baixos para o mercado interno (indústria). Redução no nível de emprego no setor exportador significava mão-de-obra mais barata na zona urbana (indústria).

Como o mercado a que se destinava a produção industrial era o das classes de renda mais altas, menores custos industriais (permitidos pela crise no setor exportador) significava maiores lucros no setor industrial. Ora, estes maiores lucros eram a garantia de que os vultosos investimentos industriais podiam ser realizados.

Posteriormente a esta fase inicial, a ligação entre agricultura e indústria muda de figura. Mas esta mudança não significa que a agricultura tenha restringido o nosso crescimento.

A atividade dentro de uma unidade rural se divide em horas de trabalho especificamente agrícola (por exemplo, preparo do solo) e em horas de trabalho especificamente industrial (por exemplo, elaboração de recursos naturais para adaptação as necessidades direta da família que trabalha no campo). Com o desenvolvimento, as horas de trabalho tipicamente industrial se reduzem pois os produtos delas resultantes passam a ser produzidos fora da unidade rural. Dessa forma, com a especialização na produção, têm-se um ganho de produtividade.

Na agricultura se produz mais com menos trabalho. Assim se libera recursos que podem ser absorvidos na indústria e a economia como um todo se desenvolve.

Nesse processo de desenvolvimento, a taxa referente à indústria será maior que a referente à agricultura. E terá de ser assim, não porque a agricultura se constitua num fator de atraso, e sim porque (a urbanização) a industrialização tem um grande efeito multiplicador dentro dela mesmo: para construir uma fábrica é preciso tijolo, cimento, máquinas, etc., produtos tipicamente industriais; para alojar a mão-de-obra é preciso construir residências, ruas, etc., produtos tipicamente industriais; para levar os operários ao trabalho se requer produtos industriais.

Assim, não é de se espantar que por mais dinâmica que seja a agricultura, durante o processo de industrialização, a taxa de crescimento da indústria seja maior que a da agricultura. Não é a agricultura que limita o crescimento da indústria e sim o crescimento do setor de equipamentos, ferramentas, etc., ou seja, o crescimento de um subsetor da própria indústria é que limita o crescimento da indústria como um todo.

No caso brasileiro, aquele processo de especialização, na agricultura, tem-se dado com grande rapidez. Uma rapidez tão grande que a indústria não tem sido capaz de acompanhar. Daí que periodicamente se tenha excesso de produção e de liberação de mão-de-obra. Periodicamente se tenha crises de super produção e de excesso de oferta de mão-de-obra, se tenha o que se denomina crise agrária.

A crise agrária se manifesta numa crise de super produção, que leva a crise de comércio exterior, e em crises de super população rural, que leva a crises de desemprego urbano.

O resultado da crise agrária é que a industrialização se faz sob a pressão de um exército de reserva de mão-de-obra que deprime o poder de barganha dos trabalhadores, o que resulta nas características já apontadas: extrema dependência das imobilizações; tendência a geração de capacidade ociosa; extrema dependência da inflação; comportamento cíclico.

Ora, afirmava Ignácio Rangel, as potencialidades deste esquema, que vigia desde 1930, não tinham se esgotado. Ainda havia muitos campos virgens para inversão que poderiam ser aproveitados, bastando para isto a sua definição e preparação institucional. Dessa forma, não havia porque falar em estagnação, nem tampouco ligar a agricultura com pretensos fatores estagnantes do nosso crescimento.

Em primeiro lugar, dizia o autor, não é verdade que a oferta agrícola seja inelástica aos preços. Onde se enxergava esta elasticidade, na verdade, se deveria enxergar a atuação de um

cartel de comercialização. Era contra este cartel que se deveria atuar.

Aliás, um dos motivos pelo qual o cartel tinha sucesso é que ele se defrontava com uma demanda inelástica e uma oferta elástica de produtos agrícolas. O outro motivo do sucesso do cartel estava na atuação do Estado: como não havia razão técnica ou econômica para que não houvesse concorrência no setor de comercialização, o cartel só se sustentava porque o Estado, através dos seus órgãos encarregados do abastecimento, do controle de preços, dá um mínimo de disciplina necessária ao funcionamento do oligopólio-oligopsônio comercializador de produtos agrícolas.

Neste sentido, a solução estava no fortalecimento do agricultor frente o cartel de comercialização. Para tal, propunha o autor, deveria-se aplicar o mecanismo de preços mínimos, reorganizar o crédito agrícola, fornecer assistência técnica e melhorar a estrutura de silos e armazéns.

Assim, simultaneamente, se estaria atuando para solucionar os problemas de escassez tópica de produtos agrícolas, muitas vezes confundidas com inelasticidades.

Não se poderia ligar a agricultura a fatores estagnantes de nosso crescimento, em segundo lugar, porque os problemas de comércio exterior resultavam, em parte, da concentração do nosso comércio em alguns países. Assim, com a diversificação do destino das nossas exportações, por exemplo, para os países socialistas, a agricultura em muito poderia contribuir para o nosso crescimento.

Assim, não sendo a agricultura um fator estagnante do nosso crescimento e não tendo se esgotado as potencialidades do nosso modelo de crescimento, o que sustentava o pacto de poder (entre a burguesia e o latifúndio) que presidia aos nossos destinos, não havia porque falar-se em reforma agrária.

No entender do autor, propor reforma agrária era uma atitude típica dos demagogos que queriam capitalizar o descontentamento popular e dos utopistas, bem intencionados, mas teoricamente desarmados.

A reforma agrária não seria obtida por três motivos. Em primeiro lugar, porque era ilusório imaginar que a burguesia industrial, ligada ao latifúndio, inclusive por laços familiares, fosse romper um pacto que não tinha esgotado todas as suas possibilidades. Portanto, não se teria apoio da burguesia industrial.

Em segundo (e mais importante) lugar, porque não se obteria apoio das massas urbanas. Estas eram levadas pela lógica da vida a lutar pelos seus problemas urbanos de proletários ou quase proletários e as lutas capazes de engajá-las eram aquelas relacionadas com o desenvolvimento da indústria nacional, o que fazia com que se checassem politicamente não com o latifúndio e sim com o imperialismo. Para as massas urbanas, a questão agrária despertava pouca atenção misturada de nostalgia do terrão natal, dos amigos e dos parentes que ficaram no campo.

Em terceiro (e igualmente importante) lugar, porque não se encontraria apoio nas massas camponesas. Estas, sempre que pensavam no futuro, pensavam muito mais na indústria do que na terra. Quanto à possibilidade de uma revolução no campo, a cada dia o caminhão roubava os elementos mais descontentes, maduros para um protesto mais sério contra as condições vigentes.

Daí que o autor, procurando não confundir seus desejos com a realidade, procurando se instrumentar com uma análise científica, propõe o seguinte procedimento em termos da organização fundiária do país:

- a) organização do assentamento de colonos nas áreas pioneiras, na fronteira agrícola;
- b) estabelecimento de propriedade minifundiária familiar próximo às unidades de monocultura desenvolvida, para eliminar os problemas sazonais de escassez de mão-de-obra.

e. Maria da Conceição Tavares

Para Maria da Conceição Tavares, em seu trabalho intitulado *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*<sup>(1)</sup>, os problemas pelo qual passava a economia brasileira nos anos 1960, eram problemas de transição de um tipo de modelo de desenvolvimento para outro tipo de modelo. Um problema de transição de um modelo, onde o impulso para o crescimento era externo, para outro onde o impulso era interno.

De acordo com a autora, o processo de substituição de importações, no Brasil, tinha chegado a uma fase tão avançada que, de um lado, o que restava substituir eram, fundamentalmente, bens de capital, matérias-primas e materiais para investimento, e de outro lado o setor de bens de consumo já havia atingido a maturidade e assim esgotado a reserva de mercado que lhe era garantido pelo estrangulamento externo. Dessa forma, o processo de substituição de importações tinha esgotado suas potencialidades no Brasil.

Esgotado não porque não existissem produtos para serem substituídos nem por causa da rigidez da pauta de importações. Esgotado porque o estrangulamento externo já não mais era o indutor, não mais gerava o impulso para aquelas substituições.

Este ponto fica melhor compreendido a partir da compreensão do que Conceição Tavares entende por processo de substituição de importações.

---

( 1 ) Escrito em 1963, publicado originalmente no *Trimestre Econômico*, vol. , n° , mas a nossa fonte é o livro *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 4a. ed., Zahar, Rio de Janeiro, 1975, onde diversos trabalhos da referida autora estão reunidos. Daqui para frente, sempre que nos referirmos a este artigo, o faremos apenas como *Auge e Declínio*.

Por processo de substituição de importações, Conceição entende *"um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial"*<sup>(1)</sup>. Mais do que isto, este processo é compreendido como uma sequência de estrangulamentos externos e de ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial, onde o estrangulamento leva a ampliação e diversificação que por sua vez leva a novo estrangulamento.

Tal processo só tinha dinamismo enquanto havia internamente uma demanda por bens de consumo que estava reprimida pelo estrangulamento externo. Assim, se tinha um estímulo para as inversões substituidoras de importações que, ao serem realizadas, expandiam a renda e a demanda de divisas para realizar as importações de bens de capital e produtos intermediários necessários até mesmo para a simples operação corrente da economia. Com esta expansão da demanda de divisas e na presença de uma base exportadora precária (por que fundada em produtos primários - cuja característica é de baixo dinamismo do mercado internacional) o resultado era um novo estrangulamento externo.

Ora, quando, com a maturidade do setor de bens de consumo, se acaba com a reserva de mercado que era garantida pelo estrangulamento externo, este já não mais desempenha o papel de indutor do processo - o modelo se esgota.

Esgotado o processo de substituição de importações, afirma Conceição Tavares: *"o problema estratégico que se coloca atualmente para a economia brasileira é o como transitar de um modelo de substituição de importações para um modelo auto-sustentado de crescimento"*<sup>(2)</sup>.

( 1 ) Auge e Declínio, p. 41.

( 2 ) Auge e Declínio, p. 118.



Nessa transição a autora apontava o gasto (montante e com posição) como sendo a variável estratégica. Só o setor público com a importância que tinha dentro da economia brasileira, seria capaz *"de exercer uma demanda autônoma capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo"* (1).

Conceição chamava a atenção para o fato de que com a atuação do setor público, definindo um plano de gastos que relacionasse a demanda por bens de capital e estimulando a produção doméstica deste tipo de bem, na prática se teria uma substituição de importações mas não a reprodução do antigo modelo. Não seria a reprodução do antigo modelo porque o impulso para a substituição não viria do estrangulamento externo e sim do investimento governamental (interno).

No entanto, com o esgotamento do processo de substituição de importações, ao invés de termos as tendências recessivas a que a autora se referia, o que tivemos foi uma enorme crise. A razão para tal (segundo Conceição Tavares) pode ser encontrada no seu trabalho intitulado *Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento: O Caso do Brasil* (2).

Neste trabalho a autora deixa transparecer que o responsável pela crise foi o comportamento do governo. Não é outro o sentido do longo trecho que passamos a reproduzir:

*"Numa etapa de transição, ao se esgotarem as oportunidades óbvias de investimentos nas chamadas 'indústrias dinâmicas' e ao perder impulso o processo de substituição*

---

(1) Id., p. 118.

(2) Escrito em 1967 e apresentado neste mesmo ano no Seminário de Programação Monetária-Financeira, realizado pelo Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social, em Santiago do Chile. Posteriormente publicado em *Discusiones sobre Programación Monetario-Financiera*, editado pela Siglo Veintiuno, 1972. No entanto, nossa fonte é o livro *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, já citado. De agora em diante, sempre que nos referirmos a este artigo o faremos como Problema do Financiamento.

*de importações como autogerador de mercado, a inflação consegue ainda manter uma 'sobrevida' à ampliação da capacidade produtiva, garantindo às empresas uma taxa de lucro artificial e em boa parte ilusória. Deixando, porém, de representar um mecanismo 'real' de sustentação do processo de expansão do sistema econômico dentro do qual as tensões redistributivas possam ser compatibilizadas; entra rapidamente em disfunção tomando forma de 'doença' aguda na qual se alastram as tensões sociais.*

*As políticas de estabilização vêm automaticamente como resposta. Tomando por base os esquemas clássicos de contenção de uma inflação de demanda, comprimem indiscriminadamente a renda urbana disponível e a expansão do setor público"<sup>(1)</sup>.*

Daí se depreende que, na fase de transição de um modelo para outro, o governo, que teria uma visão "ortodoxa", uma visão não estrutural, da economia, ao se utilizar de esquemas "clássicos" de contenção de demanda, teria jogado o país numa grave crise. Interpretação que é reforçada em outra passagem deste mesmo trabalho, onde a autora se refere ao "falso dilema" entre a estabilidade e o crescimento como fator obscurecedor da problemática estrutural<sup>(2)</sup>.

Assim, é a falta de uma visão estruturalista da problemática brasileira, ou melhor, a presença de uma visão "ortodoxa", que teria feito com que o governo, ao invés de definir um plano de inversões que gerasse uma demanda autônoma por bens de capital o estimulasse sua produção doméstica (substituição de importações), praticasse políticas restritivas de demanda e jogasse o país na crise. É a presença de uma visão "ortodoxa" que teria impedido a transição de um modelo de desenvolvimento onde o impulso era externo para um onde o impulso era interno e jogado o país na crise.

---

(1) Problema do Financiamento, p. 151.

(2) Id., p. 131.

Para Maria da Conceição Tavares, a agricultura não desempenhava qualquer papel de relevo na determinação da crise pela qual passava a economia brasileira. Isto fica evidente na exposição que fizemos sobre o seu diagnóstico para a referida crise. Nele não existe qualquer referência a agricultura.

Embora a autora não tenha escrito um texto específico sobre a agricultura, sua visão sobre este setor pode ser obtida de trechos dos artigos já citados.

No "Auge e Declínio", a autora aponta que *"o setor agrícola, apesar de ter apresentado uma taxa de expansão razoável, sobretudo no período recente, permaneceu, ao menos em termos globais, com a sua estrutura inalterada"*<sup>(1)</sup>. O crescimento da agricultura entre 1950 e 1960 não tinha sido feito com base numa incorporação de progresso técnico similar ao da indústria, devia *"menos ao aumento dos rendimentos médios dos cultivos do que à incorporação de novas áreas"*<sup>(2)</sup>.

Dessa forma, a transferência de população do campo para a cidade, no caso brasileiro não tinha *"o mesmo sentido da ocorrida em alguns modelos históricos de crescimento de países hoje desenvolvidos, ou no modelo teórico de dois setores de Lewis"*<sup>(3)</sup>. Era uma transferência de desempregados que resultava num inchamento dos grandes centros urbanos e aumento do desemprego disfarçado.

Já no citado "Financiamento", o tratamento da agricultura é um pouco mais detalhado, ainda que insuficiente para os nossos propósitos. Em todo caso, neste, a autora separa a agricultura em três tipos: alimentos, matérias-primas e exportação.

Em relação a agricultura de alimentos a autora se refere a um crescimento predominantemente extensivo. Refere-se também ao fato de que este crescimento aliado a um processo inten

---

(1) Op.Cit., p. 104.

(2) Id., p. 104.

(3) Id., p. 105.

so de urbanização, resultou num alongamento da distância entre o produtor e o consumidor, resultando daí uma permissão ou uma exigência de um custoso processo de intermediação.

Em relação a agricultura de matérias-primas, a autora aponta um processo mais intensivo de crescimento. Diz ainda que este processo foi sustentado pela vigorosa expansão industrial que, naturalmente, estava associada ao processo de substituição de importações.

Como apreciação geral, a autora apresenta um ponto de vista bastante favorável a agricultura. Favorável porque a agricultura não exerceu grandes pressões sobre as fontes de financiamento, o que poderia atrapalhar a indústria:

*"...Pode-se dizer que o modo pelo qual a estrutura produtiva do setor agrícola se adaptou as exigências de um acelerado processo de industrialização e urbanização, em curso nas três últimas décadas, não parece ter tido como resultado uma demanda líquida adicional por recursos financeiros muito superior à oferta que o sistema financeiro convencional seria capaz de suprir normalmente" (1);*

favorável, também, porque a agricultura havia cumprido sua função de transferir parte do excedente para fomentar a industrialização:

*"Parece, pois, evidente que do ponto de vista do mecanismo geral de financiamento em termos reais, a agricultura comercial brasileira deve ter funcionado, embora apenas nos resultados e por mecanismos distintos, de acordo com o modelo clássico de desenvolvimento, transferindo parte do seu 'excedente' para as atividades produ-*

---

(1) Op.Cit., p. 134.

*vas urbanas (e não aos consumidores), favorecendo, deste modo, direta ou indiretamente, o processo de acumulação de capital do complexo industrial do Centro-Sul do País"<sup>(1)</sup>.*

No entanto, a opinião favorável sobre a agricultura não implica que uma hipótese de estagnação não estivesse presente no trabalho da autora. No "Auge e Declínio", ao esboçar as alternativas estratégicas que se apresentavam para a economia brasileira, em uma delas, como em edições posteriores do seu trabalho a própria Conceição Tavares reconhece, a hipótese de estagnação é considerada.

Tal consideração aparece quando a autora supõe a continuidade do estrangulamento externo e a manutenção da mesma estrutura de mercado (tanto em termos setoriais quanto regionais). Neste caso, devido a elevada relação capital-produto dos investimentos possíveis (nos setores de infra-estrutura: energia e serviços básicos; nos setores de produtos intermediários), um rápido crescimento só seria alcançado se o Governo conseguisse uma considerável elevação da taxa de poupança da economia.

A hipótese de estagnação só não aparece nas duas alternativas onde a autora supõe uma melhoria das condições externas e na alternativa onde apesar de supor a continuidade do estrangulamento externo, supõe, também, a mudança na composição do mercado.

Assim, podemos concluir que, para Maria da Conceição Tavares, se, de um lado, a agricultura não entrou o desenvolvimento da economia brasileira, não teve, também, responsabilidade na crise dos anos 1960, de outro lado, a agricultura não se constituía num fator dinâmico na promoção do nosso crescimento.

---

(1) Id., p. 135.

## f. Paul Singer

Para Paul Singer, em seu trabalho intitulado "Ciclo de Conjuntura em Economias Subdesenvolvidas"<sup>(1)</sup>, como o próprio título afirma, os problemas pelos quais passava a economia brasileira em 1960, eram problemas decorrentes do ciclo conjuntural pelo qual passava a nossa economia, onde "as contradições estruturais aparecem como agravantes do movimento cíclico"<sup>(2)</sup>. Mais especificamente, estávamos passando pelo primeiro ciclo conjuntural administrado da nossa história - um tipo de ciclo característico dos países desenvolvidos.

De acordo com o autor, o crescimento da economia brasileira pós 1930 se deu nos marcos do processo de substituição de exportações, buscando tornar-se menos dependente do setor externo para sua expansão. Com tal processo, via intensificação da transformação estrutural, a economia podia reagir à depressão induzida do exterior mas isto não significava ficar imune aos efeitos do ciclo econômico. Não ficava imune porque com a intensificação da transformação estrutural, a economia avançava via direção de uma economia cada vez mais capitalista e o ciclo é uma característica deste tipo de economia.

No capitalismo, a expansão econômica desencadeia um impulso para acumular que se auto-alimenta. No entanto, este impulso não é irreversível: a técnica de produção empregada exige uma certa proporcionalidade entre as quantidades usadas de capital, terra e mão-de-obra, daí que, tão logo um destes fatores se esgote, mesmo que haja reservas utilizáveis dos demais, o impulso ascendente é revertido.

---

(1) Escrito em 1964 e publicado originalmente num livro que era uma coletânea de artigos do autor, intitulado Desenvolvimento e Crise, publicado pela Difel, em 1966, mas nossa fonte é a segunda edição, publicada pela Paz e Terra, em 1977. De agora em diante, sempre que nos referirmos a este artigo, a faremos como Ciclo de Conjuntura.

(2) Transcrito do Prefácio a primeira edição mas na nossa fonte está na p. 11.

Se o desenvolvimento ocorresse de forma balanceada (planejada) seria possível evitar a reversão do impulso ascendente. No entanto, nesse caso, estaríamos falando de um outro tipo de economia, pois o capitalismo se caracteriza pela anarquia da produção.

Dois são os motivos apontados como estando na base desta anarquia. Um deles é o fato de que a alocação dos investimentos entre os diversos setores da economia é feita pelo mercado de capitais e este funciona de forma imperfeita. O outro é que a acumulação de capital é realizada por um enorme número de atos individuais guiados pelos sinais de mercado e este, às vezes, é um barômetro bastante enganador.

Assim, quando um dos fatores se esgota e se reverte o impulso ascendente, surge a oportunidade da introdução de inovações técnicas que alteram as proporções com que os fatores são combinados, poupando o uso do fator crítico, e a expansão pode voltar a ocorrer. Dessa forma, o ciclo de conjuntura "É um mecanismo que permite ao capitalismo corrigir a posteriori os erros de investimentos que a anarquia da produção não lhe permite prevenir a priori"(1).

Assim como o ciclo conjuntural é uma característica do capitalismo, a sua administração também o é. Nos países desenvolvidos apesar da importação de mão-de-obra dos países menos desenvolvidos, o poder de barganha dos sindicatos conseguia resistir à redução dos salários reais e isto gerava, daí que, uma elevação mais significativa dos preços (durante o período de ascensão da economia) poderia, via aumentos de salários, desencadear uma espiral inflacionária. Em vista dessa era inevitável que fossem adotadas medidas visando eliminar os ciclos.

---

(1) Ciclo de Conjuntura, p. 130.

A eliminação dos ciclos conjunturais exigiria medidas que atentam contra os princípios do capitalismo, ou seja, exigiria a sua planificação total. Por isto, as medidas anti-cíclicas adotadas (políticas monetária e fiscal) apenas agem na direção contrária do ciclo, sem conseguir eliminá-lo, no máximo, conseguem reduzir sua intensidade e duração, ou seja, conseguem administrá-la.

No Brasil de até então não teriam ocorridos os ciclos conjunturais devido a atuação de dois fatores represadores de custos: confisco cambial e confisco salarial.

Com o confisco cambial se represava a desvalorização cambial e se evitava que os preços dos produtos importados, necessários a nossa expansão industrial, subissem mais que o nível geral de preços. O mesmo papel era cumprido pelo confisco salarial ao reajustar os salários de tempos em tempos, enquanto os preços eram reajustados continuamente. Dessa forma, os ganhos de productividade (do setor exportador e do setor industrial) podiam ser apropriados integralmente pelos empreendedores industriais e nossa industrialização pode ser levada rapidamente à frente, sem ser interrompida por hiper-inflações e crises.

No entanto, naquela altura dos acontecimentos, os dois diques (confiscos) sobre os custos tinham perdido a eficácia:

*No Brasil, o confisco salarial foi o primeiro a ser rompido, graças à luta do proletariado citadino, que levou à volta de Getúlio Vargas ao poder em 1950. Em 1952 reajustou-se o salário mínimo para Cr\$ 1.200 nos principais centros do país (ele havia permanecido congelado em Cr\$ 400 desde 1945). Restaurou-se certa liberdade sindical e as organizações operárias conquistaram, na prática, o direito de greve, usado pela primeira vez, de forma extensa, em 1953, em São Paulo, na grande parede de metalúrgicos, tecelões, marceneiros, gráficos e vidreiros. Desde então, e particularmente após a elevação de 100% no salário mínimo, em*



1954, o confisco salarial tornou-se cada vez mais reduzido. Até 1962 ele ainda se manteve, graças ao período relativamente longo de reajustamento dos salários - um ano - quando a taxa mensal dos incrementos dos preços cresceu sem cessar. Quando, nos últimos anos, o prazo de reajustamento foi, de fato, reduzido para 6 meses, pode-se dizer que o confisco salarial também perdeu muito de sua eficácia.

Quanto ao confisco cambial, ele foi mantido íntegro até 1953, quando, graças à reforma de Oswaldo Aranha, ele foi consideravelmente atenuado. De 1955 em diante, a queda persistente dos preços do café reduziu o excedente no Setor de Mercado Externo, que pudesse ser apropriado mediante o confisco cambial"(1).

Nessas condições, "é bem clara a inflexão, em 1959, no aumento no nível de preços, época a partir da qual preços de importação e salários se elevam continuamente, tornando a inflação, no Brasil, de custos."(2). Isto posto, não restava ao governo outra alternativa que buscar a contenção da subida dos preços, o que, a partir de 1963, se tornou a tônica dominante da política econômica e foi feito através das medidas que visavam reduzir o crescimento da demanda efetiva e que levaram o país para a depressão.

No entanto, completava o autor:

"É claro que esta depressão não durará para sempre. No fim, as pressões inflacionárias serão mitigadas. O nível de

---

(1) Ciclo de Conjuntura, p. 139.

(2) id. p. 140, grifo no original.

*preços não deixará de crescer - a não ser que a atual política seja levada ao paroxismo, transformando-nos num segundo Portugal - mas crescerá a uma taxa menor. Eventualmente se reconhecerá que a repressão é o perigo maior que a inflação e uma mudança na política econômica permitirá ao país retomar o caminho do crescimento"<sup>(1)</sup>.*

Em suma, os problemas pelos quais passava a economia brasileira nos anos 1960 eram conjunturais e administrados, resultado do esgotamento dos confiscos cambial e salarial que represavam as pressões de custos.

---

(1) Ciclo de Conjuntura, p. 143.



## PARTE II: A POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS



## AGRADECIMENTOS

Guilherme Leite da Silva Dias e José Roberto Mendonça de Barros são autores abundantemente citados ao longo deste Relatório. No entanto o meu débito intelectual para com eles é muito maior do que estas citações deixam transparecer.

Sem as discussões teóricas e as informações empíricas que José Diniz de Araújo me propiciou este Relatório teria mais defeitos do que os que apresenta.

José de Anchieta Moura Fê foi um importante reforço para o que está contido neste Relatório. Mais recursos materiais me estivessem disponíveis, mais vezes eu teria ido a Brasília me beneficiar das conversas com ele.

Também me beneficieei (e muito) dos comentários que recebi num seminário promovido pelo IPEA onde todos os participantes deste "pacote" do BIRD apresentaram seus trabalhos. Alí recebi mais um reforço para continuar na linha que está exposta neste Relatório.

Por suposto, nenhum dos apontados acima pode ser responsabilizado pelo produto final que consta deste Relatório.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1 - SUPOSTO DA POLÍTICA: DESENVOLVER A AGRICULTURA PARA DESENVOLVER A INDÚSTRIA.....	7
2 - SUPOSTO DA POLÍTICA: DESENVOLVER A INDÚSTRIA PARA DESENVOLVER A AGRICULTURA.....	14
3 - SUPOSTO DA POLÍTICA: POSTERGAR O AJUSTAMENTO À CRISE - SUPER-UTILIZAÇÃO DOS MESMOS INSTRUMENTOS.....	36
4 - SUPOSTO DA POLÍTICA: GERAR SUPERÁVITS COMERCIAIS COM O EXTERIOR.....	51
5 - ALGUMAS PALAVRAS À GUISA DE CONCLUSÃO.....	61
OBRAS CITADAS.....	65



## INTRODUÇÃO

Nosso trabalho sobre a política agrícola nos últimos vinte anos teve como ponto de partida nossa insatisfação perante a contradição existente entre o que é abundantemente apregoado na literatura de economia agrícola e o que se espera do comportamento dos gestores da nossa política econômica. À parte algumas raras exceções, de acordo com a literatura de economia agrícola não existiu um planejamento de longo prazo para a agricultura e este setor tem sido alvo de medidas "ad hoc" que, com frequência, o penalizaram<sup>(01)</sup>. No entanto, dado que a forma característica de legitimação dos regimes autoritários é a obtenção de sucesso no campo econômico e para tal a agricultura tem muito a contribuir, e dado ainda a indiscutível competência teórica e técnica dos responsáveis pela nossa política econômica, é de se esperar que a política agrícola tivesse características opostas às aquelas que lhes são atribuídas pela referida literatura.

De acordo com o nosso entendimento essa contradição resulta do fato de que as ordens de preocupação são diferentes em um e em outro caso. A literatura está preocupada com a agricultura de per se, assim, por exemplo, ao estudar a política de preços mínimos, ela vai investigar se esta política está sendo

---

(01) Como este trabalho é dirigido a um público conhecedor da literatura em questão, deixamos de citar as fontes onde tais afirmativas estão presentes. Nosso objetivo não é entrar em polêmica com este ou aquele autor.

eficiente no sentido de garantir a renda do produtor agrícola, reduzir as flutuações de preços etc. É com o mesmo tipo de preocupação que a literatura de economia agrícola vai investigar se está ou não havendo coerência entre os diferentes instrumentos de política agrícola. Já os ministros responsáveis pela nossa política econômica enfatizam as repercussões dos preços-mínimos sobre a agricultura e sobre o resto da economia, além da preocupação com a coerência dos instrumentos da política agrícola existe a preocupação da coerência entre a política agrícola e a industrial.

De acordo com o nosso entendimento, os ministros da agricultura teriam uma preocupação mais corporativista e os ministros responsáveis pela condução da nossa economia teriam uma preocupação maior com a compatibilização de objetivos setoriais a uma estratégia global. Como os ministros da agricultura, nestes vinte anos estudados, não tiveram um poder que sequer possa ser comparado ao dos chamados "ministros fortes", o palco privilegiado para a compreensão da política agrícola nunca esteve no ministério da agricultura. Assim, entendemos que a política agrícola não se pautou por objetivos próprios da agricultura e sim por objetivos que transcendiam ao problema agrícola.

Daí que, para entendermos a política agrícola nestes últimos vinte anos, fomos estudar a concepção dos chamados "ministros fortes" sobre o desenvolvimento da agricultura e sobre como este se integrava ao desenvolvimento da economia. Foi a partir dessa concepção que olhamos para a política agrícola.

Ainda de acordo com o nosso entendimento, esta concepção (integrada do desenvolvimento da economia brasileira) dos "ministros fortes" na primeira metade do período que estudamos foi gerada, ou melhor, aprimorada nos intensos debates que ocorreram na economia brasileira no início da década de 1960. Estes debates, que versaram principalmente sobre o esgotamento do processo de substituição de importações, a crise dos anos sessenta, a tendência à estagnação, o papel da agricultura e a necessidade de uma reforma agrária, constam de dois Relatórios Parciais já entregues: um tratando do posicionamento frente a estes temas tomado pelos que se opunham ao golpe militar de 1964<sup>(02)</sup> e outro tratando do posicionamento de Roberto Campos e de Delfim Netto<sup>(03)</sup>.

Constatamos que o posicionamento explicitado nos documentos elaborados sob a responsabilidade do ministro do planejamento (Roberto Campos) era muito semelhante ao de Celso Furtado. Constatamos, também, que o posicionamento de Delfim Netto guardava enormes semelhanças ora com os de Maria da Conceição Tavares, ora com Caio Prado Junior e ora com Ignácio Rangel. Consequentemente, constatamos que os dois "ministros fortes" tinham concepções diferentes e opostas sobre o desenvolvimento da agricultura e a forma como ele se enganchava no desenvolvimento da economia brasileira.

---

(02) O Debate Sobre a Economia Brasileira nos Anos 1960: Posições de Alguns Autores de Oposição, mimeo, FIPE/IPEA, maio de 1985.

(03) O Debate Sobre a Economia Brasileira nos Anos 1960: Posições da Situação, mimeo, FIPE/IPEA, julho de 1985.



Depois disto nos debruçamos sobre a literatura de economia agrícola e procuramos explicar a lógica a que ela obedeceu. O resultado deste procedimento é o que foi narrado neste Relatório Final.

Na primeira seção mostramos que o que caracteriza a gestão de Roberto Campos é a preparação de um aparato que permitiria a implementação de uma política agrícola que levaria ao desenvolvimento da agricultura e daí ao da economia brasileira. A idéia-chave era modernizar a agricultura para fugir à tendência estagnacionista. Uma preparação institucional a uma política agrícola com bastante dificuldade de serem realizadas em virtude da grave crise pela qual passava o país.

Na seção seguinte mostramos que Delfim Netto pega este aparato institucional montado com uma perspectiva e o usa para fazer uma política agrícola que obedecia a uma lógica distinta: exportação e desenvolvimento industrial para que aí sim a modernização agrícola pudesse ocorrer.

Na terceira seção mostramos que pós-Delfim, o comando da economia estava dividido mas não tinha a participação da agricultura e que, independentemente do que achassem os diferentes "ministros fortes", a estratégia adotada frente à crise foi a de postergar o ajustamento. Fugindo-se para a frente utilizando uma "superdose" dos instrumentos de política agrícola que haviam dado certo no período anterior (de expansão). Em vista disto nos concentramos na discussão de alguns problemas resultantes da forma como a política agrícola vinha sendo implementada:

demos um novo enfoque à questão da segmentação da agricultura, relacionando-a com a concepção de desenvolvimento predominante; e o mesmo tipo de relacionamento foi feito no caso dos problemas distributivos.

Na quarta seção mostramos que na volta de Delfim Netto ao centro de poder, após um breve período no ministério da agricultura onde defende teses diferentes das que defendia no início dos anos sessenta e que se ajustavam à estratégia de postergação, após o segundo choque do petróleo e o choque dos juros internacionais, toda a política econômica e, logicamente, a política agrícola, é voltada para a geração de superávits comerciais na balança de pagamentos.

Fica claro, então, que nosso trabalho não se constituiu numa descrição e avaliação extensivas da política agrícola implementada ao longo dos últimos vinte anos. Se assim o fosse dificilmente escaparíamos de fazer um resumo do que já existe na abundante literatura sobre o assunto. Nosso esforço foi o de conciliar a literatura de economia brasileira com a de economia agrícola tentando captar a lógica da política agrícola implementada pelos governos militares. Sendo assim, mais do que sobre política agrícola, nosso trabalho foi saber a política para a agricultura.

Com a quinta seção encerramos este Relatório Final argumentando que apesar de que o que é apontado pela literatura de economia agrícola estar correto, ou seja, apesar de que não houve uma política de sustentação do nível de renda na agricultura, de que várias medidas acabaram por prejudicá-la, etc., con

cretamente, não se pode superestimar a importância destes destes fatos. A forma como os ministros fortes conduziram a política para a agricultura não estava tão errada pois, apesar dos já citados problemas, a agricultura dos anos 1980 é incomparavelmente superior à dos anos 1960.

1 - SUPOSTO DA POLÍTICA: DESENVOLVER A AGRICULTURA PARA DESENVOLVER A INDÚSTRIA

A política agrícola pós-1964, começa a ser implementada com base no seguinte diagnóstico sobre a economia brasileira, elaborado por Roberto Campos <sup>(04)</sup>:

- 1 - O processo de substituição de importações havia se esgotado;
- 2 - Esse esgotamento havia contribuído para a crise pela qual o país estava passando, ainda que fatores políticos aliados a problemas sazonais fossem os principais responsáveis pela referida crise;
- 3 - As perspectivas para a economia brasileira eram as de lento crescimento e que, portanto, um enorme esforço era necessário para se obter sucesso no campo econômico;
- 4 - Neste quadro, a agricultura, um setor retardatário, tinha grande responsabilidade - a ela cumpria gerar uma oferta elástica de alimentos e se constituir num vigoroso mercado para os produtos industriais;

---

(04) A exposição completa do posicionamento de Roberto Campos está no 2º Relatório Final já referido, aqui apenas apresentamos um sumário.

5 - Como modernização era a palavra de ordem para a agricultura, era preciso promover uma reforma na estrutura fundiária do país pois, na forma como ele se apresentava, se constituía num inibidor da adoção de técnicas modernas de produção.

Ora, criar mecanismos que permitissem promover um crescimento econômico no qual a agricultura fosse um fator dinâmico, foi uma das principais tarefas da gestão de Roberto Campos à frente do Governo Castello Branco. A tarefa era a de criar mecanismos que, incentivando a modernização do campo, gerasse uma oferta agrícola elástica e um mercado significativo para os produtos industriais.

Se o minifúndio, um dos traços característicos da nossa estrutura agrária, por razões de indivisibilidade dos fatores modernos, era um impecilho à modernização, imperioso se fazia acabar com ele. Se o latifúndio, outro traço característico da nossa estrutura fundiária, por ser monopsonista na compra do fator trabalho reduzia o preço deste fator de produção e fazia com que técnicas tradicionais fossem mais rentáveis do que as técnicas modernas, sendo assim um impecilho à modernização, duas medidas se impunham: acabar com o latifúndio (improdutivo) e regular as relações de trabalho na agricultura.

Assim, reforma agrária e regulamentação das relações de trabalho no campo eram necessidades da modernização, da promoção do nosso desenvolvimento. Daí vem o Estatuto da Terra para

complementar o Estatuto do Trabalhador Rural (elaborado um ano antes).

Pode parecer um equívoco enxergar o Estatuto da Terra como um complemento do Estatuto do Trabalhador Rural, no entanto, lembramos o que foi mostrado nos Relatórios Parciais já entregues, onde fica evidente a identidade entre os diagnósticos de Roberto Campos (PAEG) e de Celso Furtado (PLANO TRIENAL) sobre os problemas da economia brasileira de então.

É evidente que ao se tratar de reforma agrária se está tratando do pilar máximo do sistema capitalista que é a propriedade privada dos meios de produção e que, portanto, neste assunto, não se pode restringir a questão a um plano técnico. Sem dúvida a luta política pela reforma agrária facilitou, ou melhor, acelerou a decretação do Estatuto da Terra.

José de Souza Martins, reproduzindo as palavras de Roberto Campos; afirma que:

*"O destinatário privilegiado do Estatuto não é o camponês, o pequeno lavrador apoiado no trabalho da família. O destinatário do Estatuto é o empresário, o produtor dotado de espírito capitalista, que organiza a sua atividade econômica segundo os critérios da racionalidade do capital"<sup>(05)</sup>;*

---

(05) José de Souza Martins, A Militarização da Questão Agrária no Brasil, Petrópolis, Vozes, 1984, p.33, e conforme este autor, as palavras de Roberto Campos foram pronunciadas, no Paraná, poucos meses depois da aprovação do Estatuto da Terra, citando Max Webber, e estão publicadas como "Agricultura Brasileira", in O Estado de São Paulo, 20 de junho de 1965, p. 3.

no entanto, o mesmo José de Souza Martins também afirma que:

*"Para atenuar os conflitos, fazendo desapropriações quando não houvesse outro remédio, e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento empresarial e capitalista da agricultura brasileira, o governo militar de Castelo Branco conseguiu fazer em poucos dias o que 19 anos de luta parlamentar dos setores populistas e democráticos não haviam conseguido: revogar o dispositivo da Constituição Federal que obrigava o pagamento das terras desapropriadas aos grandes fazendeiros em dinheiro e previamente. Isso tornara impraticável uma reforma agrária no Brasil" (06).*

Assim, premidos pelas circunstâncias, o "casamento" da técnica com a política, faz da reforma agrária um instrumento importante de modernização do campo brasileiro (07).

Mas implementar a aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural e elaborar e aplicar o Estatuto da Terra não eram suficientes para tirar a agricultura do atraso em que se encontrava e transformá-la num fator dinâmico do crescimento brasileiro. Era preciso *"suprir recursos suficientes, no tempo oportuno e em condições apropriadas, aos produtores"*, pois só assim se con

(06) José de Souza Martins, op.cit., p. 22.

(07) Baseado em Luís Viana Filho, O Governo Castelo Branco, 2a. ed., Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1975, pp. 274-278, José de Souza Martins, op.cit., na página 30, diz que: *"a rapidez na formulação da proposta de reforma agrária encaminhada na verdade pelo ministro do Planejamento Roberto de Oliveira Campos, deveu-se a que ela fora demoradamente planejada pelo IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - e, concluída antes mesmo do golpe"*.

seguiria *"expandir e diversificar a oferta de alimentos e matérias-primas no país"* <sup>(08)</sup>.

Para tal é criada a Coordenação Nacional do Crédito Rural (CNCR) incumbida do planejamento e coordenação do crédito rural, um instrumento vital para *"expandir a produção de alimentos em escala compatível com o crescimento e a estrutura potencial da demanda"* <sup>(09)</sup>. Daí que no artigo 10 se defina como prioritários os empréstimos que:

*"a) Objetivem o aumento da produção e melhoria da produtividade agropecuária, em decorrência da introdução de mudanças tecnológicas nos métodos de exploração ou quando os produtores sejam assistidos pelos serviços de Extensão Rural, oficial ou privado;*

*b) se destinem ao custeio da produção de gêneros de primeira necessidade;*

*c) visem ao refinanciamento de contratos celebrados por cooperativas de produtores rurais, para atender aos objetivos mencionados nas alíneas 'a' e 'b' deste artigo"* <sup>(10)</sup>.

O mesmo tipo de intenção até aqui explicitada está presente na reforma fiscal do período Castelo Branco. A análise de Bressan Filho mostra que no esquema de incentivos do imposto de renda *"há uma clara tentativa oficial de forçar gastos de*

(08) Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN), Os Novos Instrumentos da Política de Desenvolvimento, Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, 1965, p. 10.

(09) CONSPLAN, op.cit., p. 12.

(10) CONSPLAN, op.cit., p. 21, grifos nossos.



investimentos na formação de capital dentro das propriedades"<sup>(11)</sup>, que o imposto territorial rural (ITR) "tem como meta principal incidir sobre a terra potencialmente produtiva mas sem uso ou utilizada com uma intensidade menos que a desejada"<sup>(12)</sup> e que o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) "é o único que cria um ônus apreciável de imposto a ser arrecadado no setor"<sup>(13)</sup> e mesmo assim, "a alíquota efetiva do ICM para a agricultura é efetivamente baixa (equivale aproximadamente 1/3 da alíquota nominal) e está muita aquém das alíquotas que gravam os demais setores"<sup>(14)</sup>.

Outras informações poderiam ser fornecidas, mas com o que acabamos de expor temos material suficiente para chamar a atenção para o traço da política agrícola do Governo Castello Branco.

A política para o setor agrícola é a política da modernização do setor. Promover o setor é visto como sendo o ato de promover a modernização do setor. Garantir o setor é não tanto garantir preços e renda, e sim, principalmente, garantir produtividade, competitividade, e, portanto, garantir a modernização do setor.

É uma política que ao invés de se concentrar na eliminação de distorções do mercado, para que desta forma, via merca

---

(11) Ângelo Bressan Filho, Tributação na Agricultura e Acumulação Capitalista no Brasil, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 19, p. 48.

(12) Bressan Filho, op.cit., p. 50.

(13) Id., ibid, p. 54.

(14) Id., p. 57.



do, se chegue à produção, é uma política que atua diretamente no lado da produção. Assim, incentivos fiscais e creditícios, extensão rural, e reforma agrária, serão mais importantes que preços mínimos. Políticas de garantia de preços e renda serão complementar e não o principal instrumento de atuação.

É preciso ter claro que a política para a agricultura no período de Roberto Campos é uma política de preparação do setor para que as políticas via mercado (preço e renda) pudessem ser mais efetivas. É uma política de modernização para que o setor fosse mais sensível aos estímulos do mercado. Em suma, é uma política de preparação da modernização no campo brasileiro.

Portanto, não houve descuido com o setor agrícola e sim uma política diferente daquela que era esperada pelos economistas acostumados a enfatizar a órbita do mercado. Uma política que evidentemente tinha limites postos pela necessidade de se atender a outras carências pois a agricultura não é o único setor da nossa economia (daí que a CNCR tivesse que ter suas decisões aprovadas pela SUMOC). É preciso não esquecer que Roberto Campos estava administrando uma grave crise econômica, política e social num país onde o conjunto das instituições estava obsoleto onde "quase tudo estava por fazer" em termos de modernização institucional da política econômica.

## 2 - SUPOSTO DA POLÍTICA: DESENVOLVER A INDÚSTRIA PARA DESENVOLVER A AGRICULTURA

A gestão de Roberto Campos à frente de nossa economia dura apenas três anos. Quem o sucede, Antônio Delfim Netto, tinha um diagnóstico distinto e oposto<sup>(15)</sup>. Cabe ressaltar os seguintes pontos de discordância com Roberto Campos.

- 1 - não havia qualquer tendência estagnacionista na economia brasileira;
- 2 - a agricultura não era um setor retardatário;
- 3 - não havia necessidade de se promover uma reforma agrária para estimular o desenvolvimento da agricultura e do país.

Em relação à Roberto Campos, Delfim Netto discorda da forma de promover o desenvolvimento da agricultura e da avaliação que faz da capacidade deste setor responder à estímulos. Assim, é evidente que a lógica da política agrícola foi radicalmente alterada.

No caso da promoção do desenvolvimento econômico através da agricultura, Delfim Netto dizia que:

---

(15) Mais uma vez lembramos que a exposição completa do posicionamento de Delfim Netto está no 2º Relatório Parcial, já referido, e que aqui apenas apresentamos um sumário.

*"...A idéia de fazer o desenvolvimento econômico realizar-se por uma elevação da produtividade dentro do próprio setor agrícola equivale a alguém querer levantar-se pelos próprios cabelos.*

*Para que a agricultura possa melhorar seu nível de produtividade é preciso que receba um impulso dinâmico da demanda do setor exportador ou do setor urbano. De outra forma é muito provável que os aumentos de produtividade sejam imediatamente absorvidos pela baixa dos preços relativos, em virtude da inelasticidade-renda da sua demanda<sup>(16)</sup>.*

Com Delfim Netto, não se tem mais modernização da agricultura para a promoção do desenvolvimento brasileiro e sim ao contrário: promoção do desenvolvimento (urbano) para modernizar a agricultura. À partir de então, desenvolver o setor urbano-industrial passa a ser sinônimo de desenvolver a agricultura.

Nesta perspectiva, a de que é o setor industrial que promove, que "puxa", o setor agrícola, é que se deve entender a questão da modernização da agricultura na gestão Delfim Netto. É esta mesma perspectiva que nos ajuda a entender um ponto ressaltado por Mendonça de Barros: estamos nos referindo ao privilégio que, dentro da política de modernização da agricultura, era dado à substituição de importações de insumos modernos:

*"Com relação aos insumos industriais, há uma característica da política que deve ser realçada de ime-*

---

(16) Antônio Delfim Netto, "Reforma Agrária: O Novo Diagnóstico", Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira, São Paulo, FEA/USP.

*diato: quando a produção nacional é modesta, a política comercial é frouxa, permitindo que se importe (sem gravames e beneficiando a agricultura (se os preços externos forem favoráveis); por outro lado, se a produção doméstica se eleva, ela é protegida por barreiras alfandegárias e, pelo menos por um certo período, a agricultura paga preços maiores pelo produto. É eventualmente, o governo ameniza o problema cobrindo (direta ou indiretamente) parte do acréscimo de preços (17).*

A prioridade à substituição de importações, ao invés de mostrar única e exclusivamente uma concepção de atenção apenas ao setor industrial (como geralmente é propalado nos trabalhos de economia agrícola), mostra uma forma diferente (e a nosso ver, correta) de enxergar a questão do desenvolvimento e de seu relacionamento com a agricultura: a de que é o desenvolvimento do setor industrial (urbano) que promove o desenvolvimento do setor agrícola e de que um setor agrícola desenvolvido pressupõe um setor urbano igualmente desenvolvido.

O mesmo Mendonça de Barros nos fornece um bom exemplo de como, no desenvolvimento, setor agrícola e setor industrial se entrelaçam, e de uma política dita de benefício exclusivo ao setor industrial beneficia o setor agrícola:

*"...A produção nacional de tratores se iniciou nos anos 60, protegida da concorrência externa; como seus*

---

(16) José Roberto Mendonça de Barros, "Política e Desenvolvimento Agrícola no Brasil", in *Ensaio Sobre Política Agrícola Brasileira*, (ed) A. Veiga, São Paulo, Secretaria de Agricultura, 1979, p. 15.

*preços eram altos, o setor atravessou grave crise em 1965/66 (agravava pelo programa de estabilização), que só se solucionou com o mencionado alargamento dos tetos e das condições de crédito e pela retirada de toda tributação indireta (IPI e ICM). A recuperação da demanda, a elevação da produção e os efeitos das economias de escala do setor industrial (mais aproveitadas pela diminuição do número de fabricantes) acabaram por reduzir o preço real das máquinas. Estes fatos e a rápida expansão das culturas de exportação (além do trigo) elevaram substancialmente o grau de mecanização da agricultura brasileira no período"<sup>(18)</sup>.*

Assim, onde os analistas em geral vêem estímulos apenas ao setor industrial, de acordo com Delfim Netto, tem que ser visto, também um estímulo ao setor rural. Neste particular a política tributária é um excelente exemplo.

Os estudos tem mostrado que havia (e há) uma política deliberada de fazer concessões tributárias aos produtos que entram no cálculo do índice de custo de vida da FGV (agora, no INPC) e afirmam que isto se devia a uma intenção de baixar os salários e fomentar a acumulação industrial. Mas é preciso não esquecer que tal política tem como contrapartida o aumento da demanda pelos produtos agrícolas e que, portanto, também beneficia o setor rural.

O mesmo tipo de argumento vale para os produtos industriais usados na produção agrícola. As concessões tributárias a

---

(18) Mendonça de Barros, op.cit., p. 15. Pode parecer que a ênfase dada pelo autor às culturas de exportação seja um argumento contrário ao que estamos expondo, no entanto, mais à frente, mostraremos que isto não verdade.

esses produtos aumentam a quantidade demandada e este é um dos motivos pelos quais foram feitas. Mas é preciso não esquecer que tal política tem como contrapartida o aumento da produtividade do setor agrícola e, portanto, não se pode dizer que é uma política que beneficia apenas o setor industrial.

O trabalho de Bressan Filho mostra o quanto Delfim Netto se utilizou da política de concessão tributária. Vale a pena reproduzir o quadro apresentado na referida Dissertação de Mestrado, onde está a lista dos produtos com direitos aos favores fiscais e o ano em que alcançaram a tributação mínima ou a isenção total de ICM e IPI.

É evidente que o ICM é um imposto sob a responsabilidade dos estados, mas também é evidente que, no período fortemente autoritário, o poder de concessões estava mesmo com o governo federal que por sua vez, nas questões de política econômica, era dominado pelo então Ministro da Fazenda. Sobre isto, Bressan Filho é taxativo:

*"As maiores concessões provem do âmbito do ICM, que é um tributo definido como de competência estadual. Todavia a inspiração da copiosa legislação que cria e determina os benefícios, é nitidamente proveniente da área federal, que dessa forma se imiscue na autonomia estadual em legislar sobre a matéria..."<sup>(19)</sup>*

---

(19) Bressan Filho, op.cit, p. 78.

LISTA DOS PRODUTOS COM DIREITO A FAVORES FISCAIS DO ICM E/OU IPI

P R O D U T O S	REGIMES DE TRIBUTAÇÃO	
	ICM	IPI
<u>- BENS DE INVESTIMENTOS AGRÍCOLAS</u>		
1. Reprodutores Bovinos	Isenção total-1973	Não tributado
2. Reprodutores Suínos	Isenção total-1974	Não tributado
3. Reprodutores Bovinos	Isenção total-1974	Não tributado
4. Tratores	Isenção total-1970	Isenção total-1975
5. Máquinas	Isenção total-1970	Isenção total-1975
6. Implementos	Isenção total-1970	Isenção total-1975
<u>II- INSUMOS E MATÉRIAS-PRIMAS PARA LAVOURA</u>		
1. Insumos para fertilizantes	Isenção total-1967	Isenção total-1967
2. Fertilizantes	Isenção total-1967	Isenção total-1967
3. Adubos - simples e compostos	Isenção total-1967	Isenção total-1967
4. Sementes (certificadas)	Isenção total-1967	Isenção total-1967
5. Defensivos - inseticidas, fungicidas, for micidas, herbicidas	Isenção total-1967	Isenção total-1967
<u>III- INSUMOS E MATÉRIAS-PRIMAS PARA BOVINOCULTURA, AVICULTURA, SUINOCULTURA, ETC</u>		
1. Defensivos - parasiticidas, germicidas, desinfetantes e carrapaticidas(*)	Isenção total-1971	Isenção total-1967
2. Vacinas <sup>(*)</sup> e Soros <sup>(*)</sup> veterinários	Isenção total-1971	Tributado em 5%
3. Medicamentos veterinários	Isenção total-1971	Tributado em 3%
4. Sêmem (congelado ou resfriado)	Isenção total-1968	Não tributado
5. Pintos de um dia	Isenção total-1969	Não tributado
6. Insumos para ração animal		
- milho	Isenção total-1973	Não tributado
- outros (inclusive concentrados e su plementos).	Isenção total-1973	Não tributado

Cont...



## CONTINUAÇÃO

P R O D U T O S	REGIMES DE TRIBUTAÇÃO	
	ICM	IPI
7. Farelos e tortas (algodão, amendoim, ba- baçú, milho, soja e trigo)	Isenção total-1973	Não tributado
8. Farinha peixe, ostra, carne, osso e san- gue)	Isenção total-1973	Não tributado
9. Rações balanceadas para animais	Isenção total-1970	Não tributado

NOTA (\*) - Na região Sudeste, Sul e Centro Oeste, a isenção para o ICM, é de 1968.

FONTE: Bressan Filho, op.cit., p. 99.

É evidente que tal interferência levava a conflitos entre o governo federal e os governos estaduais dependentes da arrecadação do ICM (que é o principal tributo sobre sua responsabilidade) e que isto colocava limites à política de isenções tributárias:

*"A parcela de tributo proveniente do IPI, foi possível ser totalmente eliminada sem choques pois o beneficiário da receita desse imposto é o próprio governo federal, autor da medida. No tocante ao ICM, que significa a parcela principal de tributação dos produtos em apreço, o volume de benefícios é subtraído diretamente dos cofres estaduais, e, acresça-se a isso, a receita proveniente da tributação sobre certos produtos agrícolas compõe grande parte da receita tributária de certos estados (como o arroz em Goiás, o açúcar em Pernambuco, a soja no Paraná e suínos em Santa Catarina, por exemplo. A importância desse fato opõe, em geral, o interesse local dos governos estaduais com os objetivos do governo federal, restringindo a extensão das concessões e limitando seu volume mas sem modificar a direção dos movimentos"*<sup>(20)</sup>.

É igualmente evidente que não está garantido que o setor agrícola se aproprie na medida esperada dos ganhos dessa política de isenções:

*"...dois fatores influem negativamente no benefício final que seria apropriado pelo setor agrícola: 1) Aqueles primários que se utilizam desses insumos mas são sujeitos ao ICM na comercialização do produto fi-*

---

(20) Bressan Filho, op.cit, p.80.

*final, terminam por ter anulado qualquer benefício dessa política em virtude de aquele tributo incidir não apenas sobre o valor adicionado de sua produção, mas sobre o valor de venda final... 21 em princípio, não há qualquer garantia que os preços finais de mercado (sem tributos) desses bens (utilizados na produção agrícola) sejam os menores possíveis, mesmo porque, no mais dos casos, eles estão protegidos da concorrência exterior através de tarifas, contingenciamentos, etc., possibilitando existir no mercado doméstico um preço acima do praticado no comércio internacional, que anularia para o comprador os possíveis benefícios de isenção tributária. Disso decorre que o setor industrial (vendedor) tem melhores condições de internalizar para si próprio essas vantagens fiscais (21).*

Mas estas limitações não anulam a direção geral da política. O que queremos chamar a atenção é para a política deliberada de forçar a integração do setor agrícola com o setor industrial. Não é por acaso que produtos agrícolas quando exportados "in natura" são tributados normalmente e quando recebem algum processamento industrial antes de serem exportados são premiados com subsídios e/ou isenções através dos tributos. Bressan Filho, estudando as exportações de produtos primários chegou aos seguintes resultados:

*"Para os produtos 'in natura', temos um imposto (ICM) que representa em média, aproximadamente 10% do valor exportado. Para os semimanufaturados a situação se altera bastante e isso se explica, não tanto pelas*

---

(21) Bressan Filho, op.cit., pp. 100 e 101.

mudanças na legislação mas principalmente pela variação nos montantes exportados que modifica a composição entre artigos com imposto ou com subsídio, afetando a média geral. Para os produtos industrializados o resultado é o esperado: um volume substancial de subsídio é canalizado para esses produtos na exportação. Aliás, isso pode ser observado no exame dos próprios produtos individualmente. Para o complexo soja, por exemplo, podemos observar que exportações de soja em grão são tributadas normalmente, enquanto o farelo dispõe de isenção parcial e o óleo em bruto e purificado tem, além de isenção total, um subsídio líquido considerável. O mesmo ocorre com o sizal em bruto, sizal preparado e cordões e cordas de sizal, que tem tributação, subsídio de 14% e subsídio de 36%, respectivamente. Além destes, vários outros produtos sofrem a mesma espécie de discriminação como açúcar, algodão, amendoim, banana, cacau, café, carne de bovinos etc., que, se exportados 'in natura' são tributados mas, se tiverem qualquer processamento industrial antes de exportados, são premiados com subsídios e/ou isenção através daqueles tributos <sup>(22)</sup>.

Da mesma forma que a política tributária, a política creditícia, no que tange ao setor agrícola, foi conduzida para acelerar a integração entre o setor rural e o setor industrial.

Integrar a agricultura com a indústria implica em fazer com que a unidade produtiva rural passe a adquirir uma quantidade maior de insumos. Para tal ela necessita de recursos e como, por razões que serão apontadas mais à frente, devido ao

---

(22) Bressan Filho, op.cit., p. 119.

controle dos preços era difícil gerar internamente tais recursos, era necessário fornecer crédito à taxas de juros subsidiadas.

O crédito subsidiado beneficia o setor industrial por que expande a demanda por tratores, adubos, fertilizantes, corretivos, etc. Mas é preciso não esquecer que ele também beneficia a agricultura porque a torna mais produtiva. Daí que não é possível concordar com a visão parcial daqueles que vêem na política creditícia um simples estímulo ao setor industrial.

É comum criticar-se o crédito rural subsidiado. Chama-se a atenção para os desvios no seu uso pelo tomador. Argumenta-se que seu resultado é a substituição de capital próprio empregado na produção por capital de terceiros (governo) subsidiado e não uma expansão do capital aplicado na produção beneficiada com o crédito subsidiado. Tais colocações merecem alguns reparos.

Em primeiro lugar, o problema do desvio não se aplica ao caso do crédito subsidiado fornecido para a comercialização dos produtos (EGF). Isto é fácil de ser mostrado.

Qualquer livro texto de microeconomia, ensina que a quantidade ofertada é uma função do preço alcançado pelo produto no mercado. Na realidade a quantidade ofertada é função do lucro que se espera obter com um determinado volume de produção. Como os livros textos estão tratando do sistema de preços nas suas funções de racionador entre os demandantes e de alocador da produção, supõe-se constantes todos os demais condicionantes e se varia apenas a preço. Ao se variar o preço, simultaneamen-

te, se varia a lucratividade e apenas por que a ênfase é dada ao sistema de preços é que se escreve a oferta como uma função do preço.

Aquela lucratividade, ou melhor, aquele preço, só é alcançado se a produção for realizada. Ora, o mesmo ocorre com o crédito de comercialização. O subsídio, o diferencial entre a taxa de juros de mercado e a taxa cobrada pelo crédito subsidiado, só será alcançado se se produzir. Daí que o crédito subsidiado para comercialização não será desviado da produção e neste sentido é um tipo de estímulo que substitui o dado pelo preço. Sem dúvida, o crédito subsidiado para comercialização é um substituto do incentivo à produção dado pelo preço do produto que não padece dos problemas que são atribuídos ao crédito subsidiado em geral.

Quanto a questão do desvio do crédito subsidiado para investimentos, o argumento utilizado contra este tipo de financiamento é tanto menos forte quanto maior for o ganho de produtividade (redução de custo unitário e aumento de lucratividade) decorrente do investimento.

Além do mais, é preciso não desconsiderar o aspecto financeiro da questão. Nos livros-textos de microeconomia a preocupação é com os aspectos alocativos, daí que, com base em hipóteses que facilitam a exposição e se utilizando da estática comparativa, compara-se dois pontos de equilíbrio diferentes que resultam de alterações em uma particular variável. Quando se passa das construções teóricas dos livros-textos para a prática, as

referidas hipóteses convenientes não são mais válidas e no nosso caso importa destacar que não é mais possível manter as suposições de que o mercado de capitais é perfeito, de que a produção é instantânea e de que a probabilidade de eventos futuros é conhecida (mensurável) e nem sempre a estática comparativa e análise de equilíbrio parcial são os mais adequados métodos.

Num outro trabalho<sup>(23)</sup>, em colaboração com Guilherme Dias, chamamos a atenção para a importância de disponibilidade líquida de fundos para a decisão sobre área plantada. Num trabalho posterior<sup>(24)</sup>, em colaboração com Cornélia Porto, onde fizemos as primeiras estimativas do modelo elaborado no referido trabalho com Guilherme Dias, encontramos evidências da importância da disponibilidade de fundos (na safra para o caso do algodão e na entressafra para o caso do arroz) na determinação da área plantada.

A argumentação é simples: a disponibilidade de capital de giro é um fator limitativo (junto com outros) da produção. Daí que um crédito subsidiado, que significa menores desembolsos a título de juros e amortização, é uma menor fonte de pressão sobre o capital de giro do agricultor e, portanto, o permite expandir sua produção.

---

(23) Guilherme Leite da Silva Dias e Paulo de Tarso Presgrave Leite Soares, A CFP e o Orçamento Monetário, mimeo, Relatório de Pesquisa, FIPE/CFP, 1978.

(24) Paulo de Tarso Presgrave Leite Soares e Cornélia Nogueira Porto, Um Modelo de Simulação das Operações Financeiras Realizadas com a Produção Agrícola, mimeo, Relatório de Pesquisa, FIPE/MA, 1982.

A disponibilidade de fundos para investimentos que mudem a função de produção do agricultor é fundamental para tal mudança. Dada a imperfeição do mercado de capitais, é necessária a intervenção do governo no sentido de gerar a referida disponibilidade. E, tendo em vista a já referida limitação do capital de giro, o subsídio creditício pode atuar como um estímulo à modernização.

Além do mais é preciso não desconsiderar os efeitos dinâmicos do uso de tal tipo de crédito. O trabalho de Mendonça de Barros, já citado e parcialmente transcrito, mostrou a importância deste tipo de financiamento para a modernização da agricultura brasileira e retomada do crescimento de um setor industrial, que por sua vez ajudou na retomada do crescimento da economia, e geração de mercado para a produção agrícola. Uma coisa é alertar para os problemas decorrentes do uso indiscriminado do crédito subsidiado e outra coisa é negar a sua efetividade e importância.

Por fim, no caso da modernização, é preciso falar da reforma agrária.

Já foi referido antes que Delfim Netto não via na agricultura um setor retrógrado e que não via necessidade de se realizar uma reforma agrária para modernizar a agricultura e, assim, gerar uma oferta agrícola elástica e um mercado para os produtos industriais. Portanto, a questão agrária muda de figura a partir do Governo Costa e Silva. A partir de então a reforma agrária deixa de ser uma necessidade do desenvolvimento brasileiro.



A figura que a reforma agrária passa a ter, foi muito bem caracterizada por José de Souza Martins como sendo um problema militar:

*"Durante o Governo Castelo Branco, a questão fundiária fora encaminhada a partir da perspectiva de que era possível dar uma solução empresarial e econômica ao problema social da terra, sem produzir lesões no direito de propriedade, até mesmo como recurso para atenuar as tensões sociais, diminuir o exodo rural, aumentar a produção de alimentos. Já a partir do Governo Costa e Silva, o problema da terra, e particularmente da terra na Amazônia, transformou-se progressivamente num problema militar"*<sup>(25)</sup>.

A referida transformação no caráter da questão da terra, além do motivo já apontado, o de não ser mais considerada como uma necessidade do desenvolvimento, se deve também a dois outros motivos que são apontados por José de Souza Martins.

Um deles é a tensão social gerada pelo movimento migratório decorrente da expulsão do homem do campo que era causada pela mudança de culturas, pela mecanização, pela seca e pelo latifúndio:

*"No Rio Grande do Sul e no Paraná, a disseminação da soja e do trigo trouxe consigo a concentração fundiária e a expulsão dos lavradores, muitos dos quais se lançaram nas estradas, a caminho do Mato Grosso e de Rondônia. No Espírito Santo e na vizinha parte de*

---

(25) José de Souza Martins, op.cit., p. 41.

*Minas Gerais, a erradicação do café e o plantio de pastagens pôs na estrada multidões inteiras no rumo de Rondônia. As populações expulsas do Nordeste, pela seca ou pelo latifúndio, proseguiram e acentuaram as correntes migratórias na direção da Amazônia Oriental, na direção do Maranhão, do Mato Grosso e do Pará. Na mesma direção se lançaram populações nordestinas que há menos de vinte anos haviam se instalado em Goiás e no Maranhão "[26].*

O outro motivo é a necessidade de enfraquecer o poder local e regional para prevalecimento do poder central e facilitar a expansão do grande capital no campo:

*"Era impossível sobrepor o poder federal ao poder local e regional sem confiscar sua principal base de sustentação, que é a terra, e o controle dos mecanismos de distribuição de terras entre os membros das oligarquias. O combate à oligarquia implicava em expropriá-la do seu principal meio de poder, que é a terra. A federalização e a militarização das terras da Amazônia transformou-se na condição para que o desenvolvimento regional saísse das mãos da oligarquia, dos comerciantes e proprietários tradicionais, e abrisse espaço ao grande capital, cedesse terreno à acumulação dos grandes grupos econômicos, cuja escala de operação e de interesses faz deles justamente os efetivos agentes econômicos da centralização do poder. É a ação que dá envergadura nacional ao mercado de produtos agrícolas e industriais, ao mercado de capitais e, o que é particularmente importante neste caso, ao mercado de terras "[27].*

---

(26) José de Souza Martins, op.cit., p. 37.

(27) Ibid, id., p. 50.

Mas a perspectiva do governo militar não era a de solucionar o problema social dos sem terra, era a de acelerar o desenvolvimento do capitalismo no campo. Daí que José de Souza Martins diga que:

*"O Governo Médici caracterizou-se, justamente, pela política de conciliar a pompa com a circunstância - a pompa dos planos e projetos impactos de grande envergadura, como o PIN (Plano de Integração Nacional), de junho de 1970, e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste), de junho de 1971, e a circunstância social e politicamente dramática da seca de 1970, da fome e da necessidade de terra dos trabalhadores do Nordeste"* (28).

PIN e PROTERRA não passam de pompa porque em julho de 1970, em substituição ao IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) é criado o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) como uma autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura e assim *"a questão agrária passa a ser tratada como uma questão menor. O efeito principal dessa medida foi o de liberar as propostas de desenvolvimento econômico de terem em conta a questão social dos trabalhadores sem terra"* (29).

Não vendo necessidade de alterar a estrutura fundiária para modernizar a agricultura brasileira, a política Delfinista para o problema do excedente populacional é a de jogá-lo

---

(28) José de Souza Martins, op.cit. p. 44.

(29) Ibid., id., p. 44.

para a fronteira (construindo estradas) e assentá-lo por via da colonização oficial e privada.

A postura em relação ao problema da terra que é apontada por José de Souza Martins está perfeitamente de acordo com o que é apontado por Eliseu Alves e Affonso Pastore como objetivo central da política agrícola. Dizem estes autores:

*"Sendo o objetivo central o aumento da produção a curto prazo, é natural concentrarem-se esforços nos grupos de agricultores que têm maior capacidade de absorver a tecnologia existente e de dar resposta rápida aos incentivos do governo. Estes grupos de agricultores, inegavelmente, pertencem aos estratos dos médios e grandes proprietários" (30).*

Isto posto é possível passarmos ao outro lado da política agrícola do período Delfim Netto: a política de preços dos produtos. Voltemos à concepção teórica de Delfim Netto para entendermos a lógica de tal política.

Para se entender a lógica da política de preços neste período é preciso entender:

- a - que, como já foi falado, para Delfim Netto, desenvolvimento agrícola e desenvolvimento industrial têm que ser vistos de forma integrada;

---

(30) Eliseu Alves e Affonso Celso Pastore, A Política Agrícola do Brasil e Hipótese de Inovação Induzida, mimeo, Piracicaba, Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz - USP, 1974, p.17.

- b - que, como também já foi mostrado, para Delfim Netto era o desenvolvimento do setor industrial que "puxava" o desenvolvimento do setor agrícola;
- c - que (agora sim, uma novidade) a oferta agrícola era, no longo prazo, bastante elástica.

Dessa forma, fica claro porque a agricultura não é objeto de grandes preocupações por parte do Ministro, a ponto de Mendonça de Barros afirmar que *"o desenho da política agrícola reflete essencialmente a preocupação de se manter baixos os preços dos produtos agrícolas nas cidades e de aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos"*<sup>(31)</sup>.

A preocupação de manter baixos os preços dos produtos agrícolas nas cidades vai levar a que a política de preços mínimos tenha o seu objetivo transformado:

*"A política de preços mínimos no Brasil passou ao longo dos anos 60 por uma redefinição: inicialmente concebida como uma política de estabilização de preços e renda agrícola (via constituição de estoques reguladores) foi ela gradualmente transformada num instrumento de estímulo a elevação e realocação da produção via crédito... Os próprios níveis reais de preços mínimos somente são reajustados sensivelmente quando do evento de crises mais agudas de oferta e abastecimento"*<sup>(32)</sup>.

---

(31) Mendonça de Barros, op.cit., p. 10.

(32) Mendonça de Barros, op.cit., pp. 11 e 12.

É o mesmo tipo de preocupação que leva o governo a recorrer ao controle de preços, às importações de produtos agrícolas e à imposição de cotas de exportação. Evidentemente que o sucesso da política de contenção dos preços dos produtos agrícolas nas cidades dependia de uma grande disponibilidade física de produtos. Não contando com tal disponibilidade, o resultado foi uma maior flutuação dos preços dos produtos agrícolas e um efeito depressivo sobre a oferta:

*"...Esta tentativa não reduz (ao contrário, às vezes eleva) a variância dos preços pagos aos produtores; como consequência, à médio prazo, a própria oferta se contrai em termos relativos: no caso de lavouras pela substituição por atividades exportadoras (no período analisado, mais rentáveis, e com preços mais estáveis); na pecuária, pela postergação de investimentos no rebanho, pastagens e instalações (ou por substituição em favor de lavouras)"<sup>(33)</sup>.*

No entanto, os efeitos depressivos sobre a oferta agrícola, decorrente da tentativa de se manter baixos os preços destes produtos nas cidades, não foi percebido pelo governo. Alves

---

(33) Ibid, id, p. 12. O autor chama à atenção para o fato de que na produção animal, em virtude do ciclo de produção ser mais longo, é mais grave o problema da contradição entre a tentativa de se manter preços baixos e se estimular a oferta. Ele também chama a atenção para que o único produto que não esteve sujeito a este tipo de problema foi o trigo onde a política foi a de manter preço elevado para o produtor e subsidiar o consumidor (subisidiando os moinhos). Lembremos que tal política não invalida a argumentação que está sendo apresentada pois as dificuldades para a produção de trigo não nos permite falar em elasticidade da oferta.

e Pastore assim explicam a crise de abastecimento que ocorre no início dos anos setenta:

*"É importante notar que a crise de abastecimento que estamos vivendo tem causas diferentes das do período 1961-1963. Entre elas encontram-se altas taxas de crescimento econômico que engendraram um crescimento da demanda viesado para os produtos de elasticidade-renda elevada e a decisão do governo brasileiro de embarcar numa política agressiva de exportação.*

*Os produtos favorecidos pelo mercado internacional tiveram seus preços elevados, causando a reorientação da capacidade produtiva. No curto prazo não se pode aumentar a produção de um modo geral. Assistiu-se, por isto, ao crescimento impressionante da oferta dos produtos de exportação, como soja e algodão, e ao crescimento muito mais lento da oferta de gêneros alimentícios. Deste modo, a crise de abastecimento das grandes cidades está mais ligada à mudança de composição do produto do setor rural do que a um arrefecimento das atividades deste setor <sup>(34)</sup>.*

Este diagnóstico da crise de abastecimento dos anos setenta nos faz a ponte para a explicação da criação da EMBRAPA e da EMBRATER. Se o problema estava no descompasso entre a expansão e alteração da demanda e a possibilidade de mudança na composição da oferta, cria-se uma instituição para fazer pesquisas (EMBRAPA) e outra (EMBRATER) para difundí-las e, assim, se agilizará a necessário ajuste da oferta.

(34) Alves e Pastore, op.cit., p. 15.

Dessa forma podemos concluir a parte relativa ao primeiro período de Delfim Netto, reafirmando que a lógica da política agrícola praticada é completamente diferente da do período Roberto Campos. Tanto a política de intervenção via mercado (preços mínimos etc.) quanto a política de intervenção direta na produção (modernização) obedecem à lógicas distintas e contraditórias, ainda que na aparência seja a mesma lógica.



### 3 - SUPOSTO DA POLÍTICA: POSTERGAR O AJUSTAMENTO À CRISE - SUPER-UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

A sucessão de Delfim Netto no comando da política econômica é feita por Mário Henrique Simonsen. Este já não tem o status de "vice-rei" que tiveram os ministros econômicos dos governos militares anteriores. João Paulo dos Reis Veloso e Severo Gomes (enquanto esteve no ministério) são ministros que exercem uma influência muito forte no Governo Geisel. O II PND é uma prova evidente da importância destes ministros.

Não só não se tem um comando único da economia como este comando é compartilhado por defensores de propostas opostas e contraditórias de ajustamento à crise pela qual passava a economia brasileira. Daí que, aparentemente, nossa tarefa de buscar a lógica da política agrícola estaria bastante dificultada. No entanto, de fato, o que ocorre é exatamente o contrário.

Independentemente das posições antagônicas em debate no interior do governo, o que vingou neste período foi o que Lourdes Sola chamou de "*Estratégia Brasileira de Postergação*"<sup>(35)</sup>. E é sob esta perspectiva que a política agrícola do governo Geisel será analisada.

Estudando as respostas às necessidades de ajustamento que ocorreram nos governos de Juscelino Kubitschek e de Ernesto Geisel, esta autora diz a respeito das referidas respostas:

---

(35) Lourdes Sola, "A Gestão da Economia e Mudança de Regime no Brasil", in *Ciências Sociais Hoje*, 1985, São Paulo, ANPOLS/Cortez Editora, 1985.

*"Em ambos os casos tudo se passou como se, diante de um dilema entre continuar (às custas de vulnerabilizar a economia e o sistema político vigente no futuro) e, alternativamente, por a casa em ordem, porém frustrando as expectativas de crescimento, acabava-se optando pela super-utilização dos mecanismos heterodoxos de financiamento até então funcionais para a acumulação de capitais "(36).*

Com base nestas respostas à necessidade de ajustamento e na formulação teórica que consta de sua própria tese de doutoramento<sup>(37)</sup>, Lourdes Sola formula o que chamou de estratégia brasileira de postergação. Por esta estratégia entenda-se "a tendência do sistema para, diante de pressões acumuladas, e de dilemas conflituosos (econômica e politicamente), fugir para frente "(38).

Ora, com graves problemas de conflitos pela posse da terra, de abastecimento e de escassez de divisas, o que o governo Geisel fez foi "fugir para a frente super-utilizando os instrumentos de política agrícola até então utilizados". Não é outro o sentido da caracterização que Mendonça de Barros faz da política agrícola pós-1974:

*"Esta, na realidade, não se modificou em relação ao período anterior, quanto a instrumentos ou linha de ação. Como se verá logo adiante, o que ocorreu foi*

---

(36) Lourdes Sola, op.cit., p. 46, grifos no original.

(37) Lourdes Sola, The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963, Phd.Dissertation, Oxford, 1982.

(38) Lourdes Sola, "A Gestão da Economia", op.cit, p.46, grifos no original.

*basicamente uma modificação de prioridades. Assim, a política de insumos (por nós chamada de modernização) se traduziu em crédito e substituição de importações; a política de preços continuou a exercitar o difícil equilíbrio entre baixos preços nas cidades e boa remuneração às exportações"*<sup>(39)</sup>.

Em suma, para se entender a lógica da política agrícola no período Geisel não é preciso recorrer à concepção teórica dos condutores da política econômica de então pois, premidos pela crise, o que se fez foi a aplicação de uma "overdose" de instrumentos que vinham dando certo.

Assim, o crédito agrícola subsidiado passa por uma brutal expansão. Não são os volumes concedidos de crédito crescem aceleradamente como o subsídio (medido pelo diferencial entre a taxa de juros cobrada e a taxa de inflação) se alargam rapidamente.

A participação do crédito rural no total de aplicações das Autoridades Monetárias chega a níveis tais que se começa a questioná-lo: de um lado se atribui a ele uma parcela significativa de responsabilidade na expansão da base monetária e, portanto, de responsabilidade pela aceleração inflacionária; de outro lado se questiona a sua eficácia como estimulador da produção.

As isenções tributárias são estendidas aos produtos agrícolas exportáveis. Em certos casos, como o do açúcar, chega-se ao subsídio direto.

---

(39) Mendonça de Barros, op.cit., p. 17.

Um ambicioso programa de substituição de importações de fertilizantes e defensivos agrícolas é iniciado. Logicamente que tal plano é acompanhado por generosos incentivos a ponto de que em 1975 e 1976, o governo subsidia cerca de 40% do preço ao consumidor.

Para se tentar conter os preços dos produtos agrícolas nas cidades o recurso aos tabelamentos e às importações foi muito mais frequente. A política nacional de preços mínimos teve sua abrangência expandida. No entanto, devido à vinculação entre preço-mínimo e crédito subsidiado e à ligação entre este e a expansão das aplicações das Autoridades Monetárias e da base monetária, com maior intensidade, o reajuste em termos reais destes preços passou a ser feitos unicamente como resposta às crises de oferta.

Os projetos de impacto (por exemplo, o POLO-AMAZÔNIA) continuam. A militarização da questão agrária chega ao ponto de retirar do Senado Federal a prerrogativa de autorizar a regularização da posse de terras e a entregar ao Conselho de Segurança Nacional.

Mais importante do que descrever com maiores detalhes a política agrícola deste período é assinalar um traço característico desta política. Importa dizer que ao se "fugir para a frente" utilizando uma "overdose" de instrumentos até então utilizados com eficiência, como consequência, se agrava o problema da segmentação da agricultura brasileira.

Muito tem sido dito sobre a segmentação da agricultura brasileira em produtos de mercado interno e produtos de mercado externo. No entanto, o sentido correto desta segmentação não tem sido compreendido adequadamente.

Começamos pelo sentido em que a segmentação não deve ser entendida. Estamos nos referindo ao fato de que ela não deve ser entendida como se referindo ao destino do produto, se ao mercado interno ou ao mercado externo pois, como observa Mendonça de Barros, *"neste sentido, a segmentação que se observa na agricultura brasileira é hoje menor que no passado, desde que um maior número de produtos é simultaneamente consumido no país e exportado"*<sup>(40)</sup>.

O sentido correto da segmentação é *"a existência de dois grupos de produtos com diferentes processos de formação de preços, com diferentes graus de oferta de tecnologia e, portanto, apresentando diferentes rentabilidades"*<sup>(41)</sup>.

Enfatizamos a necessidade da compreensão correta do sentido da segmentação da agricultura brasileira porque isto está estreitamente ligado ao sentido da política agrícola praticada nestes vinte anos. Por isto é um assunto extremamente relevante para o nosso trabalho.

A questão da modernização, ou melhor, da aceleração do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, perpassa toda a política agrícola implementada nestes vinte anos. Ora, co-

---

(40) Mendonça de Barros, op.cit., p.21.

(41) Ibid, id., p. 21.

mo será mostrado, modernização (desenvolvimento do capitalismo no campo) e segmentação da agricultura são fenômenos intimamente relacionados.

O que vamos mostrar é que a segmentação tem uma dupla determinação:

a - de um lado, a modernização da sociedade brasileira (desenvolvimento do capitalismo tanto no campo quanto na cidade);

b - de outro lado, o retorno insuficiente desta modernização (desenvolvimento do capitalismo no Brasil);

dão a ligação entre a política agrícola e a segmentação.

Retomamos o trabalho de Mendonça de Barros, abundantemente citado. Nele fica claro que são os diferentes processos de formação de preços e os diferentes graus de oferta de tecnologia que levam a diferentes rentabilidades e, portanto, à segmentação.

Os diferentes processos de formação de preços estão ligados à diferentes elasticidades de demanda no mercado externo e no mercado interno. Como ao longo de uma curva de demanda a elasticidade varia, uma particular elasticidade de demanda com que se defronta um produtor depende, em primeira instância da proporção da sua produção em relação a oferta total e em segunda instância da relação entre a oferta total e a demanda. Assim, a questão dos diferentes processos de formação de preços, no fun

do, está ligada ao tamanho do mercado e este está ligado ao grau de desenvolvimento do capitalismo (das trocas, da produção de mercadorias).

Consideramos agora o ponto das diferentes ofertas de tecnologia. Para tal utilizamos o trabalho de José Pastore, Guilherme Dias e Manoel Cabral de Castro. Trabalhando teoricamente sobre a hipótese da inovação tecnológica induzida os autores argumentam que:

*"Para a análise da relação entre o desenvolvimento da pesquisa agrícola e a dinâmica do setor agrícola no Brasil, admite-se que as seguintes condições adicionais são relevantes: o grau de concentração do produto, sua possibilidade de industrialização e a possibilidade de se operar uma transferência de tecnologia externa. Dentro do modelo (de inovação induzida) delineado, tais fatores constituem condições contingentes, não sendo presença ou ausência de qualquer um deles suficientemente para desenvolver ou impedir totalmente a pesquisa. Antes, representam forças estimuladoras ou bloqueadoras dos movimentos por esta apresentados"<sup>(42)</sup>.*

Para a possibilidade de desenvolvimento da pesquisa agrícola, a concentração geográfica da produção tem um lugar de destaque porque:

---

(42) José Pastore, Guilherme Leite da Silva Dias e Manoel Cabral de Castro, "Condicionantes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil", in Revista de Estudos Econômicos, vol. 6, nº 3, São Paulo, IPE/USP, 1976, p. 143.

*"Em primeiro lugar, a concentração geográfica do produto facilita a formação de grupos de interesse em torno de problemas comuns. Com isto, aumentam as possibilidades de interação eficiente entre agricultores e pesquisadores através da criação de canais efetivos de comunicação entre ambos. De um lado, os agricultores em condições de formular precisamente os problemas mais prementes que os afligem, sugerindo as áreas prioritárias para a alocação de recursos. De outro lado, os pesquisadores defrontam-se com alternativas mais concretas de empreender atividades de pesquisa suscetíveis de rápida absorção pelo sistema produtivo.*

*Em segundo lugar, essa concentração geográfica tende a homogeneizar ecologicamente as áreas de cultivo, com isso, facilitando o desenvolvimento da pesquisa, tanto no que se refere à geração como à adaptação e difusão de inovações tecnológicas" (43).*

Já a questão da industrialização, na realidade, refere-se ao grau de sofisticação do mercado:

*"...Presume-se que tanto a criação tecnológica quanto a sua difusão para o setor produtivo estão associadas as possibilidades de industrialização do produto e ao grau de refinamento dos mercados consumidores. Na verdade, a industrialização do produto é um caso particular desse último aspecto, onde o nível de sofisticação se reveste de características mais precisas" (44);*

e a sua importância no desenvolvimento das pesquisas agrícola está em que:

---

(43) Pastore, Dias e Castro, op.cit., p. 149.

(44) Pastore, Dias e Castro, op.cit., p. 150.



"Com efeito, a industrialização de um produto exige, em si, uma série de especificações técnicas e padronização que, por sua vez, geram pressões tanto sobre o sistema de pesquisa. De um lado, as diferenças nessas especificações e padronização tendem a se traduzirem em discriminações de preços no mercado: tornam mais provável a internalização dos benefícios provenientes de inovações técnicas. De outro lado, as especificações e padronização representam questões concretas a serem resolvidas pelos pesquisadores. Nesse sentido, problemas específicos como os de comprimento e resistência da fibra de algodão, quantidade e teor de sacarose da cana-de-açúcar, e dureza do grão de café estabelecem problemas formulados com suficiente grau de precisão para consolidar linhas de pesquisa. Essa sinalização tende a facilitar bastante a resposta do sistema de pesquisa.

Em segundo lugar, as pressões exercidas pela demanda industrial sobre o setor agrícola possibilitam o aparelhamento de complexos problemas de ajustamento de interesses, cuja necessidade de conciliação acaba na formação de grupos intermediários - os 'lobbies' - que se interpõem entre produtores e consumidores... Nesse contexto, é altamente provável que a consciência das possibilidades de internalização de ganhos de produtividade inerentes à inovação técnica pelos diferentes interessados - produtores, intermediários e industriais - resulte na constituição de grupos de pressão atuantes sobre o sistema de pesquisa <sup>(45)</sup>.

"Dentro dessa mesma linha, verifica-se que os produtos de exportações gozam, igualmente, de facilidades para a pesquisa. Os mercados externos, por seu tamanho,

---

(45) Pastore, Dias e Castro, op.cit., p. 150.

*constância e exigência vêm exercer estímulos muito parecidos aos descritos para os produtos industrializáveis* "(46)

Isto posto retomemos globalmente a questão. A sofisticação do mercado tem um duplo papel: de um lado discrimina em termos de preços os produtos que atendem dos que não atendem as suas exigências; de outro lado coloca problemas bem definidos que precisam ser solucionados. A concentração geográfica torna estes problemas comuns a um grande número de produtores. No entanto, para que sofisticação e concentração sejam relevantes é preciso que os volumes de produção e de interesses (\$) sejam significativos e isto está diretamente relacionado com o tamanho do mercado.

Mas mercados grandes e sofisticados (industrialização) são sinônimos de capitalismo desenvolvido. Além do mais, o desenvolvimento desigual é uma característica intrínseca ao capitalismo. Assim, a questão da segmentação está diretamente relacionada com o desenvolvimento do capitalismo, ou melhor, é produzida por ele.

Se por acaso, alguns produtos não foram atingidos pela modernização, tal se deve principalmente a um insuficiente desenvolvimento e não ao fato de ser exportado ou não. Para que isto fique mais claro, consideremos o caso de um produto que não seja transacionado no mercado externo porque não faz parte dos hábitos de consumo doméstico. Desenvolvendo-se o país, expande-

---

(46) *Ibid*, *id.*, p. 151.

se o mercado para este produto e se geram as condições acima referidas que favorecem o desenvolvimento tecnológico e a modernização poderá chegar até ele. (mesmo sem ter transacionado no mercado externo). É até mesmo possível que, com a inovação tecnológica, o produto acabe ganhando escala e preço e acabe, sendo exportado (crie um mercado externo).

Assim, a questão da inovação tecnológica ficar desbalanceada não diz tanto respeito ao fato do produto estar ou não sujeito a transações internacionais. A chave para o entendimento desta questão está na compreensão de que o desenvolvimento (do capitalismo) se faz de forma desigual e pontualmente insuficiente daí que os estímulos tamanho de mercado, industrialização e concentração geográfica) não afetam igualmente toda a produção agrícola. O comércio internacional é importante porque, ao ser algo típico de capitalismo desenvolvido, produz as condições necessárias (já referidas) para a inovação tecnológica.

Isto posto, podemos voltar à política agrícola objeto deste trabalho. Com o que acabou de ser argumentado, fica mostrando que, ao buscar a modernização, ou melhor, ao buscar acelerar o desenvolvimento do capitalismo num país de capitalismo retardatário, a questão da segmentação apontada por Mendonça de Barros era um resultado esperado.

Nesta altura não poderíamos deixar de abordar o caso da cana-de-açúcar. Vamos mostrar que ela é um caso que se aproxima do que acabamos de apontar.

A cana-de-açúcar, geralmente é enfocada como sendo um problema energético. Com a crise de energia decorrente da eleva

ção dos preços do petróleo, a cana aparece como um substituto deste energético e por isto é estimulada.

É evidente que isto é verdade. No entanto, não é toda a verdade. Antes de ser um problema de energia, é um problema do que fazer com os capitais que dependem da produção de automóveis. É também um problema de como administrar a tensão social decorrente do desemprego que resultaria de uma brutal queda na produção de automóveis.

Assim, no interesse de se defender o polo mais avançado do nosso sistema, para a produção de cana são criadas condições semelhantes às que se defrontam os produtos de exportação: elevado nível de demanda e rentabilidade garantidas (mesmo que às custas de vultosos subsídios). Dessa forma pode-se dizer que além da segmentação em produtos de mercado externo e produtos de mercado interno existe uma terceira segmentação que é a de produtos energético.

Note-se que não estamos defendendo o PROÁLCOOL. O trabalho de Eli Pelin<sup>(47)</sup> não deixa dúvidas quanto ao elevado custo social e suas perspectivas no curto e médio prazo. A garantia de demanda e de rentabilidade tem estimulado a pesquisa e alguns ganhos já foram conseguidos, no entanto, como dez anos é um prazo demasiadamente curto em se tratando de pesquisas, por algum tempo ainda o PROÁLCOOL será um custo para esta nação.

Continuamos abordando a questão da segmentação da nossa agricultura. Vimos que ela é resultado do desenvolvimento.

---

(47) Eli Roberto Pelin, Avaliação Econômica do Álcool Hidratado Carburante no Curto e Médio Prazos, São Paulo, IPE/USP, 1985.

Mas o fato de ser o resultado do desenvolvimento não elimina ou reduz os problemas que acarreta.

A alocação de recursos na produção dos bens de mercado externo/energia só não é maior porque a subida dos seus preços reduz a velocidade de transferência de recursos. Uma subida de preços que é viabilizada pelo fato de não se permitir a importação destes bens.

Fernando Homem de Melo<sup>(48)</sup> mostrou que nos casos do arroz, feijão, batata, cebola e trigo, o preço médio recebido pelos agricultores estava acima dos preços médios internacionais em cruzeiros (no período 1966/77), o contrário acontecendo com o milho, amendoim, cana-de-açúcar, algodão, soja e café. Neste trabalho, discutindo a afirmativa de que a política comercial implicava numa taxaço implícita sobre a agricultura brasileira, o autor conclue que *"de fato, uma taxaço parece ter existido, mas com incidência antes sobre os consumidores, especialmente os pobres, do que sobre os produtores agrícolas"*<sup>(49)</sup>.

Na medida em que os produtos de mercado interno são os que mais pesam no orçamento das famílias de baixa renda, os problemas distributivos que acarretam não são desprezíveis. A questão que se coloca, então, é a do porque existe um PROÁLCOOL e não existe um PRÓ-FEIJÃO ou PRO-MANDIOCA? Uma resposta seria dizer que já existe o programa do trigo e que este esgota os re-

---

(48) Fernando Homem de Melo, Política Comercial, Tecnologia e Preços de Alimentos no Brasil, Revista de Estudos Econômicos, vol. 11, nº 2, São Paulo, IPE/USP, 1982.

(49) Homem de Melo, op.cit., p. 139.

curso disponíveis. Mas esta resposta é insatisfatória assim como o é dizer que o problema cambial era mais grave e ocupava o centro das preocupações.

Assim como não existe um PRÓ-FEIJÃO não existe qualquer programa de atendimento aos mais necessitados. Esse tipo de inexistência reflete o descompromisso dos governos militares para com a questão social. Alves e Pastore não deixam dúvidas sobre o que estamos apontando:

*"... Não obstante o desenvolvimento econômico possa resolver a maioria dos problemas de pobreza, ele tende a marginalizar grupos numerosos da sociedade que necessitam de programas especiais. No Brasil, estes grupos estão situados predominantemente, no meio rural, em virtude das deficiências que caracterizam as instituições de assistência à saúde e a escola primária do interior. É importante que se elaborem programas para estes grupos. A questão crucial é saber até que ponto o Brasil está em condições de desviar recursos das atividades eminentemente produtivas para estes programas" (50).*

Na ausência de liberdades políticas, de liberdade para a organização popular em defesa dos seus interesses, é possível ter-se uma política agrícola que promova uma modernização/segmentação que trazem elevados custos sociais sem que algo seja feito para minimizá-los.

---

(50) Alves e Pastore, op.cit., p. 18, grifos nossos.

Outros problemas distributivos poderiam ser apontados como consequência da política agrícola nestes últimos vinte anos. Não o faremos porque este não é o objetivo deste trabalho. Nosso objetivo é o de mostrar a concepção que mostrou a referida política. A questão redistributiva foi levantada apenas para mostrar mais um dos pressupostos de tal política: o descompromisso com a questão social permitiu que, apesar de se reconhecer que o desenvolvimento gera problemas sociais, a solução destes problemas ficaria apenas por conta do próprio desenvolvimento.

#### 4 - SUPOSTO DA POLÍTICA: GERAR SUPERÁVITS COMERCIAIS COM O EXTERIOR.

Delfim Netto volta ao Ministério no governo Figueiredo. A princípio numa posição subalterna, como Ministro da Agricultura. Neste retorno, Delfim volta com um discurso que reproduz o famoso trabalho de Johnston e Mellor<sup>(51)</sup> publicado no início dos anos sessenta.

Sendo assim, Delfim vem dizendo que, no desenvolvimento, cabia à agricultura:

- a - ampliar a oferta de alimentos;
- b - gerar divisas;
- c - liberar mão-de-obra;
- d - transferir recursos;

de forma a fomentar o desenvolvimento industrial. A razão para tal enfoque era o de que *"nenhum país, realmente, pode realizar o seu desenvolvimento capturando no ar os recursos; eles têm que se transferir do setor onde esses recursos existem"*<sup>(52)</sup>.

Mais ainda, Delfim volta dizendo que a agricultura tinha que ser a prioridade do governo, pois se os árabes (com o

---

(51) Johnston, B. e T.W. Mellor, "The Role of Agriculture in Economic Development", in American Economic Review, setembro de 1961.

(52) Antonio Delfim Netto, "Importância da Agricultura para a Inflação", in Jornal O Estado de São Paulo, edição de 19 de agosto de 1979, p.



aumento do preço do petróleo) haviam colocado um imposto que era estimado entre 4 e 6% do nosso produto e não havia outra alternativa que transferirmos fisicamente esta parcela da nossa produção, a agricultura era a que estava melhor preparada para esta "missão".

A agricultura estava melhor preparada:

*"Porque primeiro é a agricultura o setor que responde com maior rapidez aos estímulos do governo. É um setor que precisa de alguns estímulos, mas que quando esses estímulos são dados ele tende a responder com rapidez.*

*Segundo, é um setor que não usa insumos importados, isto é, ele não precisa ampliar as importações para aumentar sua produção. Ele não precisa, portanto, agravar o problema a curto prazo para ampliar a produção com rapidez. O setor agrícola é um setor onde existe uma demanda externa razoavelmente segura, permitindo que todo o excesso de produção seja colocado"<sup>(53)</sup>;*

sendo assim, dizia Delfim Netto:

*"Nós precisamos de uma expansão rápida da agricultura para resolver primeiro, o problema de inflação (não tenho a menor dúvida de que uma oferta agrícola razoável representa 10% a menos de inflação, tranquilamente); segundo, o problema do déficit em contas correntes"<sup>(54)</sup>.*

---

(53) Delfim Netto, op.cit. p.

(54) Ibid., id., p.

Ou seja, Delfim Netto, quando "Senhor Todo Poderoso" da economia entendia que era o desenvolvimento industrial que puxava o desenvolvimento agrícola e, quando "simples" ministro da agricultura, tempos depois, já acha que a agricultura era um setor capaz de liderar o desenvolvimento brasileiro:

*"O Brasil é um país que precisa crescer depressa e hoje o caminho mais rápido é o caminho da terra" (55);*

ou seja, parece que, agora, é possível "levantar-se puxando-se pelos próprios cabelos".

Para que a agricultura pudesse cumprir esta tarefa, Delfim Netto propunha uma política centrada em dois instrumentos: preços realistas e financiamento adequado. Neste campo era preciso reverter a tendência do que vinha ocorrendo:

*"Uma análise muito rápida das coisas mostra que o preço-mínimo real caiu nos últimos três anos. Era preciso realmente restabelecer um preço-mínimo adequado. A análise mostra que o crédito, em termos reais, tinha caído nos últimos três anos e é preciso restabelecer isto.*

*Por outro lado era evidente que tinha havido um controle de preços muito feroz sobre alguns produtos agrícolas e era preciso permitir que a agricultura se liberasse um pouco desse controle" (56).*

Para dar maior coerência e grau de liberdade a esta forma de ver a promoção da expansão da agricultura, se promove a

(55) Delfim Netto, op.cit., p.

(56) Ibid, id., p.

desvinculação entre a política nacional de preços-mínimos e a política de financiamento as operações agrícolas (custeio da produção). Tal desvinculação se materializou na criação do "valor básico de custeio" (VBC) que passou a servir de parâmetro para este tipo de financiamento.

Na realidade, esta foi uma forma promocional de agir. Antes da criação do VBC, o financiamento de custeio se pautava por ser uma fração do preço-mínimo, fração esta que era suposta corresponder ao que corresponde o VBC. Daí que não era preciso criar o VBC, bastava alterar o valor da fração de acordo com a diferença entre o que era estimado ser necessário para o custeio e o que se queria, via preço mínimo, estimular a produção agrícola.

Com o que acabamos de esboçar, o que estamos chamando a atenção é para o fato de que Delfim Netto, Ministro da Agricultura, não foge à regra da "estratégia brasileira de postergação". Dessa forma, ironicamente, Delfim se torna um continuador de Simonsen: frente ao problema do agravamento nas contas externas e da aceleração da inflação, a saída proposta é a de fugir para frente. Comentando sobre a questão do desenvolvimento, dizia Delfim Netto:

*"O desenvolvimento é realmente um processo no qual todas as energias do país se mobilizam para a realização de um objetivo. O objetivo que, à medida que está se realizando, muda as pessoas, atropela os temerosos, agita um país, no bom sentido da agitação. Agora, há uns prisioneiros da ideologia, que sempre acham que*

*não valeu a pena. Porque recentemente no Brasil instituiu-se a grande moda de achar que o desenvolvimento não valeu a pena, o que é a suprema burrice.*

*Porque?*

*Porque simplesmente não se conseguiu fazer a crise necessária para prosseguir.*

*... Nós temos de entender o mecanismo como ele é. Ele é realmente um processo de criação de problemas. Um processo de criação de problemas que, quando se tem sucesso no desenvolvimento, se resolve um problema e se criam mais três "(57)".*

No entanto, Delfim está propondo fugir para frente numa época em que Simonsen era o "Comandante Supremo" da nossa economia e se propunha a levar à frente o ajustamento que se fazia necessário. O choque entre as duas posições perpassava o Ministério de Figueiredo dividindo os ministros em "Desenvolvimentistas" e "Recessionistas".

Logicamente que a política agrícola vai refletir este confronto de posições. Mas como o governo Figueiredo não foge à característica de "fugir para frente", a política agrícola tende mais para o ministro Delfim Netto do que para o ministro Simonsen. E foi exatamente o prevalecimento da estratégia de "fugir para frente" que faz com que Simonsen se ausente do Ministério Figueiredo: coerentemente à estratégia brasileira de postergação, ganham os "Ministros Desenvolvimentistas".

Com a vitória dos "desenvolvimentistas", Delfim Netto assume o "Comando Supremo" da economia. Mas junto com a sua su-

---

(57) Delfim Netto, op.cit., p.

bida ao ministério do Planejamento, a economia brasileira é abalada por dois choques: o segundo choque do petróleo e o choque dos juros. Em seguida a estes choques, com mais intensidade, os termos de troca nos são desfavoráveis. Adicionalmente o mercado financeiro internacional começa a fechar suas portas para nós.

Assim, a estratégia de "fugir para frente", a estratégia desenvolvimentista, que em 1967, em função de um quadro externo extremamente favorável, havia dado certo, em 1980, com um quadro externo extremamente desfavorável, se revela impossibilitada de ser posta em prática. O ajuste que Simonsen tanto tinha lutado para conseguir nos é imposto, agora, de fora:

*"A trajetória heterodoxa é cortada, porém, pela perspectiva de asfixia cambial e pela segunda vez o ajuste via oferta sucumbe ante a questão do financiamento e do manejo dos preços relativos. Em meados de 1980, o Ministro Delfim Netto começa a avançar em direção à política contracionista ortodoxa. Isto porque a inflação havia superado a casa dos 100% pressionada por um intenso movimento de preços relativos que se destrava em várias frentes especialmente pelos efeitos da maxidesvalorização do cruzeiro, contida no pacote de dezembro de 1979, pelos preços agrícolas, pela mudança na política de preços de energéticos e pela introdução da nova lei salarial. Além disso, a pressão dos juros no mercado livre e a expansão do crédito nas linhas subsidiadas completa o quadro.*

*No que se refere à situação do Balanço de Pagamentos, a ascensão dos juros internacionais pressiona o serviço da dívida e o déficit comercial aumenta de*

*intensidade. Com a dificuldade de obtenção de novos empréstimos que se verifica a partir de meados de 1980, inicia-se a discussão da inevitabilidade de uma 'freada de arrumação' para atender as pressões do caixa externo*"<sup>(58)</sup>.

Continuemos com Mendonça de Barros e Mello acompanhando a mudança promovida por Delfim Netto na política econômica:

*"A partir de 1981, reverte-se definitivamente a política econômica, via liberação das taxas de juros, dentre outras medidas, visando o ajustamento no curto prazo às condições externas adversas. O controle do Balanço de Pagamentos deverá ser feito a qualquer custo e a política de cunho restritivo foi levada seriamente para o caminho da recessão numa preocupação, até então inexistente, de mostrar bom desempenho (superávits comerciais via recessão) para recuperar a credibilidade junto à comunidade financeira internacional*"<sup>(59)</sup>.

Nesse contexto, como fica a política agrícola?

No caso da produção de alimentos, ela volta a ter uma característica que Guilherme Dias apontou ao discutir os problemas de abastecimento neste país:

*"O que nós vemos ocorrer neste país é o produto de uma opção política que não se deve aplicar recursos na produção e comercialização de alimentos além do 'estritamente necessário'. Isto implica em que as flutuações de oferta decorrentes do mau comportamento do*

---

(58) José Roberto Mendonça de Barros e Maria Cristina Barros de Mello, *A Revolução de 1964 e a Economia*, mimeo, FEA/USP, março de 1984, p. 10.

(59) Mendonça de Barros e Mello, *op.cit.*, p. 11.

*clima devem ser compensadas por maior ou menor consumo, já que não foi feita nenhuma opção pela formação de estoques reguladores (um desperdício de recursos segundo a ótica predominante) "<sup>(60)</sup>.*

o que torna desnecessária qualquer elaboração maior sobre o que aconteceu com a política nacional de preços-mínimos. A política contracionista, visando conter a demanda agregada e por esta via gerar superávits comerciais com o exterior, não permitia que o reajuste dos preços-mínimos resultassem na acumulação de estoques (via as Aquisições do Governo Federal).

No caso dos produtos exportáveis procura-se compensar a queda do preço no mercado internacional com uma aceleração da desvalorização cambial em termos reais e duas maxi-desvalorizações. Para compensar a valorização do dólar concede-se um prêmio de 15% do IPI que, via a industrialização que certos produtos agrícolas sofrem para serem exportados, acaba beneficiando a agricultura.

O crédito rural subsidiado continua apenas para o pequeno e mini-produtor (uma parcela insignificante do total de crédito concedido) e para a exportação. Como compensação liberam-se os preços dos produtos agrícolas.

Em suma, todo o aparato da política agrícola, montado e utilizado desde 1964, é então desmontado. Nesta desmontagem não se pode negar a importância do esgotamento a que ele foi le

---

(60) Guilherme Leite da Silva Dias, "Agricultura - Abastecimento Precário", in FIFE-Informações, nº 54, outubro de 1984, p. 3.

vado em razão da sua super-utilização, mas, sem dúvida, a necessidade de implementar uma política restritiva, com a finalidade de gerar superávits comerciais com o exterior, é a principal responsável pela rapidez com que a referida desmontagem foi feita.

Comentando a questão da redução do subsídio à agricultura, ainda em 1979, dizia Delfim Netto:

*"O negócio do subsídio para a agricultura tem uma larga parcela de mito. Os tais documentos que circularam por aí não circulam mais hoje, porque cada um deles tinha 40 erros. De modo que tudo está sendo reestudado. Qualquer dia aparece por aí um documento dizendo mais ou menos a verdade. Cada um está reformulando o seu. Você tinha preços controlados e taxas de juros subsidiadas. O subsídio da taxa de juros era incapaz de compensar o controle de preços. Não foi à-toa que se reduziu a área plantada. Não é que a produção tivesse diminuído pura e simplesmente por efeitos climáticos. Isto aconteceu e foi o fator mais importante. Mas a própria área plantada caiu porque diminuiu o crédito real à agricultura. Usou-se a agricultura como uma espécie de bode expiatório, quando realmente a inflação é feita por empréstimo externo. Quando começou este governo qual foi o meu primeiro berro? Não se pode apertar a agricultura porque um errinho que se faz na conta de 500 milhões de dólares de empréstimo externo é mais do que todo o crédito que está sendo dado para a agricultura. E 500 milhões de dólares eles erraram todos os dias. Não se pode ajustar o orçamento monetário em cima da agricultura"<sup>(61)</sup>;*

---

(61) Antonio Delfim Netto, "Política Econômica: O Significado e os Objetivos das Mudanças", in Planejamento e Desenvolvimento, ano 7, nº 77, outubro de 1979, p. 37.



daí que o ajuste do orçamento monetário, a desmontagem dos instrumentos que vigiam a tanto tempo, foi rapidamente feita para que melhor se controlasse a demanda agregada e, conseqüentemente, as importações.

Em suma, a política agrícola do "Segundo Reinado" de Delfim Netto é a política da geração de superávits externos.

Para terminar esta parte do trabalho é preciso dizer alguma coisa sobre a política agrária. Aqui temos, talvez, o único ponto em que Delfim Netto não fez qualquer alteração em relação ao que pensava na época do "milagre brasileiro":

*"Não elaboramos nenhum plano sofisticado de 15 mil páginas nem vamos nos envolver no debate estéril sobre a necessidade de mudar agora as estruturas de propriedade da terra. Nós não temos tempo para isso e nem é o caso. O problema fundiário nós vamos atacá-lo utilizando o Estatuto da Terra. Onde existirem problemas que impeçam o aumento da produção ou que alimente as tensões sociais, nós não exitaremos em recorrer às desapropriações previstas no Estatuto"*<sup>(62)</sup>.

Assim, a questão da terra continuou sua trajetória de militarização. O ápice foi a criação de um Ministério de Assuntos Fundiários que foi entregue a um general que acumulava a função de Secretário do Conselho de Segurança Nacional, *"laboratório onde são produzidas as decisões relativas à tutela militar sobre amplos setores da sociedade brasileira"*<sup>(63)</sup>.

(62) Delfim Netto, "Importância da Agricultura", op.cit, p.

(63) Conforme José de Souza Martins, op.cit., pp. 19 e 20.

## 5 - ALGUMAS PALAVRAS À GUIÇA DE CONCLUSÃO.

A literatura de economia agrícola, de uma forma muito bem fundamentada, tem mostrado que várias das medidas de política agrícola não alcançaram o resultado esperado e que várias das medidas de política econômica acabaram por prejudicar a agricultura. Apenas falseando as coisas é que se conseguirá negar o que a abundante literatura sobre economia agrícola vem frequentemente mostrando.

No entanto, passados vinte anos, não é possível negar que a agricultura brasileira, tanto em termos de quantidade produzida como de qualidade do produto, sofreu uma brutal transformação.

De uma produção de frutas para o consumo in natura passou-se para uma produção de frutas onde a parcela destinada à industrialização é significativa. Isto significa uma produção que obedece a especificações bem definidas, padronizada e com larga escala. A importância que o setor de fabricação de sucos e compotas tem para a economia brasileira dá bem uma amostra do que estamos falando.

O mesmo fenômeno pode ser apontado para o caso do tomate, da ervilha e da batata inglesa. Novas variedades que permitiram a colheita mecânica e escala ampliada de produção, tornaram viável a industrialização desses produtos.

Milho e soja são as pontas de um exemplo polar de integração entre agricultura e indústria. Milho e soja se trans-

formam em ração, que se transforma: de um lado, em carne que se transforma em enlatados; de outro lado, se transforma em frango e em ovo que se transforma em massas; de outro lado, ainda, se transformam em leite que se transforma em queijo e em iogurte. Transformações que requerem grande quantidade de equipamentos e de material genético, vacinas etc, sem contar com os equipamentos e insumos modernos que entram na produção do próprio milho e da própria soja.

A agricultura é um grande consumidor de energia: basta lembrar a quantidade de combustível que consome na mobilização da safra. Mas hoje, uma parcela significativa da energia consumida é gerada primeiramente na própria agricultura: a quantidade de tratores e caminhões à álcool cresce a cada dia.

A integração da agricultura não se limita ao setor industrial. Ela se estende ao setor de serviços. Basta lembrar da grande quantidade de recursos financeiros, de empregos, de lucros, etc, que são gerados nas operações de suporte à produção agrícola: cidades inteiras e com porte significativo dependem da renda gerada com a produção agrícola (tanto nas atividades de produção direta quanto nas de suporte).

Decorre então que, a cada dia que passa, cada vez é menor a separação entre política para a agricultura e política para a indústria ou para o setor serviços. Estas políticas tendem a ser uma única e a mesma coisa.

A esta integração no lado da produção corresponde uma integração no lado do mercado de produto, do mercado de fato-

res e do mercado financeiro. Pensar numa agricultura desenvolvida é pensar numa agricultura integrada com o resto da economia.

Se esta é a direção do desenvolvimento da agricultura, se a direção é a direção da integração com o resto da economia, a política adotada para a agricultura nos últimos vinte anos foi feita na direção correta. Mesmo que ora aqui, ora ali, foram tomadas medidas que puniram a agricultura, como a direção geral estava correta, as frequentes medidas punitivas não foram capazes de inviabilizar a modernização, o desenvolvimento, da agricultura.

O que estamos dizendo é que a forma principal de promover o desenvolvimento da agricultura não é o de estoques reguladores, de sustentação do nível de renda, etc., e sim a de promover a integração com o resto da economia. É por isto que as medidas punitivas não conseguiram impedir o desenvolvimento da agricultura. O que estamos dizendo é que não é apesar dos "ministros fortes" e sim por causa dos "ministros fortes" que a agricultura brasileira hoje não pode ser comparada em termos de qualidade e quantidade com a agricultura brasileira do início da década de 1960.

Não se pode confundir o descomprometimento com a assistência aos problemas sociais que o desenvolvimento gera, com a negação do próprio desenvolvimento. Mesmo porque o desenvolvimento é um processo de geração e superação de desequilíbrios, de tensões, e neste processo se gera a própria negação dos custos gerados. Hoje, a principal fonte de ataque ao que é impropria-

mente chamado de descompromisso com a agricultura não vem dos grandes proprietários rurais. A grande linha de ataque vem de amplos segmentos porque, hoje, temos uma sociedade mais moderna e que por isto não está disposta a conviver com os graves custos sociais não contemplados pelos "donos do poder". Na época da economia cafeeira, do que geralmente é chamado de modelo primário-exportador, não estavam na ordem do dia temas como instabilidade do pequeno produtor, concentração fundiária, boias-frias etc. Hoje, como resultado do próprio desenvolvimento, estes temas estão na ordem do dia.

Daí que a "Nova República" deve manter a mesma direção da política para a agricultura que vinha sendo implementada pelos governos militares. O que deve ser novo é a preocupação com o amparo aos que são atingidos temporariamente pelo desenvolvimento - esta sim deve ser a grande mudança em termos de política para a agricultura.

## OBRAS CITADAS

ALVES, Eliseu e PASTORE, Affonso Celso - A Política Agrícola do Brasil e a Hipótese de Inovação Induzida, mimeo, Piracicaba, Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz - USP, 1974.

BRESSAN FILHO, Angelo - Tributação na Agricultura e Acumulação Capitalista no Brasil, Dissertação de Mestrado, FEA/USP.

CONSPLAN (Conselho Consultivo do Planejamento) - Os Novos Instrumentos da Política de Desenvolvimento, Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, 1965.

DELFIM NETTO, Antônio - "Reforma Agrária: O Novo Diagnóstico", Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira, São Paulo, FEA/USP.

\_\_\_\_\_ - "Importância da Agricultura para a Inflação", in Jornal O Estado de São Paulo, edição de 19 de agosto de 1979.

\_\_\_\_\_ - "Política Econômica: O Significado e os Objetivos das Mudanças", in Planejamento e Desenvolvimento, ano 7, nº 77, outubro de 1979.

DIAS, Guilherme Leite da Silva - "Agricultura - Abastecimento Pré-cário", in FIPE - Informações, nº 54, outubro de 1984.

DIAS, Guilherme Leite da Silva e LEITE SOARES, Paulo de Tarso Presgrave - A CFP e o Orçamento Monetário, mimeo, FIPE/CFP, 1978.

HOMEM DE MELO, Fernando B. - "Política Comercial, Tecnologia e Preços de Alimentos no Brasil", Revista de Estudos Econômicos, vol. 11, nº 2, São Paulo, IPE/USP, 1982.

JOHNSTON, B. e MELLOR, J.W. - "The Role of Agriculture in Economic Development", in American Economic Review, setembro de 1961.

LEITE SOARES, Paulo de Tarso Presgrave - O Debate Sobre a Economia Brasileira nos Anos 1960: Posição de Alguns Autores de Oposição, mimeo, FIPE/IPEA, maio de 1985.

\_\_\_\_\_ - O Debate Sobre a Economia Brasileira nos Anos 1960: Posições da Situação, mimeo, FIPE/IPEA, julho de 1985.

LEITE SOARES, Paulo de Tarso P. e PORTO, Cornélia Nogueira - Um Modelo de Simulação das Operações Financeiras Realizadas com a Produção Agrícola, mimeo, FIPE/MA, 1982.

MARTINS, José de Souza - A Militarização da Questão Agrária no Brasil, Petrópolis, Vozes, 1984.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto - "Política e Desenvolvimento Agrícola no Brasil", in Ensaios Sobre Política Agrícola Brasileira, ed. A. Veiga, São Paulo, Secretaria de Agricultura, 1979.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e MELLO, Maria Cristina Barros de - A Revolução de 1964 e a Economia, mimeo, FEA/USP, março de 1984.

PASTORE, José; DIAS, Guilherme L. da S. e CASTRO, Manoel Cabral de - "Condiçõajtes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil", in Revista de Estudos Econômicos, vol. 6, nº 3, São Paulo, IPE/USP, 1976.

PELIN, Eli Roberto - Avaliação Econômica do Alcool Hidratado Combustível no Curto e Médio Prazos, São Paulo, IPE/USP, 1985.

SOLA, Lourdes - The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963, Phd.Dissertation, Oxford, 1982.

- "A Gestão da Economia e Mudança de Regime no Brasil", in Ciências Sociais Hoje, 1985, São Paulo, ANPOCS/Cortez Editora, 1985.