

## ARTIGOS

# MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA, UM PROJETO INDUSTRIAL

Roseli Rocha dos Santos

Universidade Federal do Paraná

## RESUMO

*Este artigo enfoca o projeto de modernização da agricultura brasileira analisando as condições econômicas e políticas em que ele se desenvolveu. Identifica esse projeto como sendo uma construção dos industriais que dele se valem para: aglutinar interesses dos setores divergentes e alcançar a hegemonia política; aprofundar a integração agricultura-indústria e aumentar a competitividade dos produtos de exportação sem alterar as taxas de câmbio; explorar o mercado interno potencial para a indústria de material agrícola e ampliar o mercado para a indústria agroalimentar. São as necessidades do desenvolvimento industrial que vão redefinir, portanto, o lugar da agricultura na economia nacional.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *modernização da agricultura, Estado, industrialização.*

Este artigo pretende demonstrar que a formulação do projeto de modernização da agricultura é realizado pelos representantes dos interesses industriais (como a CONCLAP, a Confederação Nacional da Indústria, a Fundação Getúlio Vargas). Este fato revela a subordinação da agricultura às necessidades do aprofundamento da industrialização, a partir do “Plano de Metas”, no final dos anos cinqüenta. A proposta de uma agricultura mais produtiva, portanto mais barata, independente das desvalorizações da moeda nacional para exportar seus produtos, é uma elaboração da indústria. Ela acontece quando se esgotam os mecanismos de transferência de recursos, até então empregados para o financiamento da industrialização. Essa subordinação à indústria, em particular à indústria internacionalizada, não significa que os grandes agricultores não tenham

conservado outras fontes de poder, como o controle político regional e a participação estratégica no aparelho de Estado.

Para evidenciar a situação de dependência da industrialização às exportações agrícolas, são examinados as relações entre a industrialização brasileira e o comércio exterior, os conflitos entre industriais e agroexportadores pelas medidas de política econômica, o problema de financiamento da industrialização nos anos cinqüenta e, finalmente, a construção de uma forma de integração entre a agricultura e a indústria imposta pela nova situação de hegemonia política.

O texto aqui apresentado baseia-se num dos capítulos de minha tese de doutorado, *Les origines industrielles de la modernisation agricole au Brésil*, defendida em 1987 na Universidade de Paris X.

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

### **I. A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA E O COMÉRCIO EXTERIOR**

Toda a literatura econômica produzida sobre o tema do subdesenvolvimento centra a atenção sobre um ponto fundamental: a relação entre os países capitalistas centrais, os primeiros a entrar na Revolução Industrial, e os países saídos da exploração colonial, tradicionalmente fornecedores de produtos primários. O aparecimento de uma consciência das relações de troca desiguais se deu na mesma época em que grandes esforços foram feitos pelos antigos países coloniais com o objetivo da industrialização.

As dificuldades de financiamento industrial durante o pós-guerra tinham tornado anacrônica a política comercial baseada na teoria das vantagens comparativas. O caráter precário da industrialização tardia, que crescia nos momentos de crise dos países centrais, forneceu os fundamentos empíricos de uma nova reflexão sobre as relações “centro-periferia”: a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio sistematizada por Prebisch (1963). Esta formulação orientou todos os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que, por sua vez, influenciaram as políticas governamentais dos países latino-americanos. Tais políticas traduziram-se no protecionismo dos produtos industriais e na concentração dos esforços governamentais no sentido do aprofundamento da industrialização. Tanto a CEPAL como as formulações teóricas baseadas na sua herança apresentam sempre o mercado internacional e a divisão internacional do trabalho como formadores das economias dependentes. O estudo do comportamento histórico do setor exportador permitiria, segundo a CEPAL, a compreensão das relações econômicas internas de cada sociedade.

Várias críticas foram feitas à ênfase que os teóricos de orientação cepalina - como os da Teoria da Dependência - davam às relações entre as nações subdesenvolvidas e as desenvolvidas, abandonando ou reduzindo a importância das lutas de classes internas aos países periféricos, a exploração do campesinato e do proletariado urbano. No entanto, se essa concepção é frágil nesse ponto, foi importante para mostrar a unidade entre o setor exportador e a indústria na economia dos países subdesenvolvidos, assim como havia feito a Teoria da Deterioração dos Termos de Intercâmbio.

Na verdade, o financiamento da acumulação industrial brasileira era essencialmente dependente das exportações de produtos agrícolas tradicionais para os países centrais. Se para estes, no entanto, o investimento industrial era basicamente autofinanciado, pelas características do mercado nacional e a existência de mercados externos para escoar a produção, para os países subdesenvolvidos como o Brasil, as exportações tradicionais constituíam a fonte de divisas para a importação dos bens de equipamento industriais.

Desde o final do século dezenove, quando surgem as primeiras indústrias para o mercado nacional, os investimentos industriais apresentam uma correlação muito estreita com a expansão das exportações agrícolas. Foi Cardoso de Mello (1982) quem formulou de modo claro a importância das exportações primárias na origem da industrialização brasileira. Com a exportação dos produtos primários importavam-se manufaturados e escravos, sob o monopólio comercial exercido pela metrópole. Uma das características principais da economia colonial era o mercado interno muito restrito e a produção quase exclusivamente destinada ao mercado internacional. O crescimento econômico era, portanto, o reflexo da situação das

economias centrais. Em consequência, o nascimento da industrialização se dá numa situação de dependência total dos agroexportadores, cuja hegemonia econômica e política era incontestável. Entre esses, a supremacia pertencia aos cafeicultores, considerando as dificuldades da economia açucareira e outras atividades de exportação outrora dominantes.

Uma característica aparentemente contraditória do conjunto industrial nascente no Brasil era que ele alargava seu mercado nos momentos de crise do setor exportador, quando as importações de manufaturados apresentavam dificuldades pela ausência de divisas. Em conjunturas como estas, os industriais esgotavam sua capacidade de produção, utilizando plenamente suas máquinas. O conjunto industrial brasileiro crescia por saltos, seja para expandir seu mercado consumidor, seja para renovar ou ampliar equipamento, mas sempre em resposta ao comportamento das exportações agrícolas. Mesmo o mercado consumidor de produtos industriais não era inteiramente criado pelo processo de industrialização-urbanização. Os trabalhadores agrícolas assalariados do café constituíam, no começo desse processo, a demanda mais importante de produtos manufaturados:

...o capital industrial depende, duplamente, do capital cafeeiro para sua expansão. Em primeiro lugar, para repor e ampliar a capacidade produtiva está preso à capacidade para importar gerada pela economia cafeeira, que faz às vezes, assim, de um verdadeiro departamento de bens de produção. Em segundo lugar, o capital industrial é incapaz de gerar seus próprios mercados e seu crescimento está atrelado, do ponto de vista da realização, aos mercados externos criados pelo complexo exportador cafeeiro, ainda que seja através do gasto público ou da urbanização. Decisiva, no entanto, é a dependência pelo lado da acumulação, que exprime a ausência de forças produtivas capitalistas e a subordinação do capital industrial ao capital cafeeiro, que é predominantemente mercantil

(CARDOSO DE MELLO, 1982 : 106).

É preciso considerar ainda que no momento em que a internalização dos lucros obtidos com a exportação é possível, isto é, quando a industrialização torna-se viável na periferia, o capitalismo nos países centrais já era monopolizado. Evitar a difusão da tecnologia era um meio de assegurar a hegemonia inglesa, no caso da indústria de base. Nos países centrais, o monopólio tinha conduzido a estruturas produtivas pesadas e complexas, exigindo grandes investimentos, impossíveis de serem realizados por capitalistas individuais.<sup>1</sup> Nestas condições tornava-se muito difícil chegar à autonomia industrial, desde que a indústria não completava o seu ciclo produtivo localmente. Donde a importância fundamental da criação de divisas pelas exportações que só poderiam ser primárias nos países subdesenvolvidos. A impossibilidade de auto-financiamento fez com que a indústria brasileira começasse a produzir manufaturados simples, de consumo popular, para substituir as importações. Havia, portanto, uma dependência estrutural total da indústria em relação à agricultura de exportação.

## II. INDUSTRIAS, AGROEXPORTADORES E O COMÉRCIO EXTERIOR

Desde o último quarto do século dezenove, observou-se que os industriais, enquanto categoria ainda fracamente organizada, fizeram esforços para obter medidas de política econômica em seu favor. No entanto, a luta dos industriais tinha se limitado, até os anos vinte, a transformar aspectos específicos da economia, sem jamais questionar a hegemonia dos agroexportadores. O protecionismo do mercado de manufaturados nacionais era a principal reivindicação (CARONE, 1977). É sobre esse ponto que se produziam as disputas

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

entre representantes dos industriais e representantes da grande agricultura (VILLELA LUZ, 1975).

Foi durante os anos vinte que a industrialização começou a ser apresentada, nas propostas políticas dos industriais, como a via histórica capaz de integrar e utilizar plenamente o conjunto dos recursos naturais do país. Nessas formulações, os industriais mostravam a complementaridade existente entre indústria e agricultura na utilização das matérias-primas nacionais e a importância da indústria para o emprego da mão-de-obra disponível. Num período em que as questões sociais começavam a inquietar as elites, essas proposições tinham boa repercussão na sociedade.

As relações eram manifestamente não conflituais<sup>2</sup> entre agricultores e industriais. O grande objeto de disputa entre eles era a política cambial. Eles não se confrontavam diretamente, mas por intermédio da crítica e das pressões sobre o governo. O escoamento das exportações era condicionado à adoção de uma política comercial liberal, pois os principais compradores, os Estados Unidos e a Alemanha haviam estabelecido como condição para a compra dos produtos primários brasileiros, a livre entrada de seus produtos manufaturados. Durante a realização dos acordos comerciais, os industriais se mobilizavam, pedindo uma participação nas decisões.

Examinando a política comercial, no período pós-trinta, pode-se constatar uma grande atenção do governo em relação ao setor exportador. Isso era, no entanto, justificado pelas próprias dificuldades dos exportadores numa situação de crise dos mercados internacionais e pelo crescimento rápido das importações industriais. Com exceção dos empréstimos dos governos estrangeiros, irregulares e difíceis de obter na conjuntura pós 1929, o meio de assegurar a expansão da indústria era a manutenção e

o aumento das exportações. O café e o algodão, principais produtos de exportação, foram objeto de várias medidas de apoio e de proteção. Foi a busca de mercados para as exportações brasileiras que levou o governo a uma dependência cada vez mais estreita dos Estados Unidos, através de acordos comerciais bilaterais. A guerra havia feito o Brasil perder os mercados europeus tradicionais e os Estados Unidos tinham se tornado a grande fonte dos produtos industriais importados e o principal mercado consumidor do café e de outros produtos brasileiros.

A industrialização enquanto objetivo do programa governamental somente se definiu a partir de 1937, com a imposição do “Estado Novo”. O Estado tornou-se, então, produtor de bens e serviços de infra-estrutura, favorecendo a expansão industrial. Foram criadas as empresas estatais para a exploração de recursos considerados estratégicos, como o petróleo, o ferro e minerais em geral. Mecanismos de transferência de rendas de outros setores de atividade para a indústria foram sistematizados por uma política coerente.

Apesar da explicitação e da defesa permanente de seu projeto de sociedade, de sua crescente organização política (DE DECCA, 1978), os industriais não tinham ainda conseguido, até 1937, fazer-se reconhecer legitimamente como classe hegemônica. As análises sobre o período que precede à instauração do Estado Novo mostram o Congresso brasileiro nitidamente dividido entre as forças adeptas da modernização e da centralização e as que queriam recuperar certos privilégios retirados das oligarquias e obter uma ação do Estado em seu favor (GOMES, 1989). O golpe de Estado de 1937 favoreceu as forças modernizadoras, pró-centralização. Um Estado mais forte, mais autônomo, emergiu da crise de hegemonia política dos

cafeicultores e se impôs como poder de arbitragem entre as diversas forças políticas que se confrontavam.

A organização política dos industriais lhes permitia introduzir-se diretamente no aparelho de Estado. A concentração dos poderes de decisão no órgão Executivo facilitou a tarefa dos industriais na definição da política econômica. Durante o Estado Novo, organismos destinados a aplicar medidas de apoio à industrialização foram criados, como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI). Os industriais passaram a conduzir as principais agências governamentais de tomada de decisões, como a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) e as instituições que se ocupavam dos serviços de infra-estrutura essenciais à industrialização (VILLELA e SUZIGAN, 1973; DINIZ, 1973).

Durante a década de quarenta, pode-se já observar uma diferenciação entre os industriais, adeptos do protecionismo, da centralização e da extensão da participação do Estado, e os defensores de uma política de abertura aos capitais estrangeiros e do liberalismo econômico. É a partir desse período que os industriais foram divididos em duas categorias pelos intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), num quadro esquemático de análise fornecido pela III Internacional: uma burguesia "entreguista", ligada ao capital internacional e uma burguesia nacionalista (MARTINS RODRIGUES, 1981).

O autoritarismo centralizador e nacionalizante de Vargas encontrava oposição crescente na fração internacional dos industriais, assim como entre os trabalhadores urbanos que escapavam do controle dos sindicatos tutelados pelo Estado. A ascensão dessa oposição acabou por favorecer a queda de Vargas e seu nacionalismo econômico, em 1945. O período liberal que se seguiu foi proveitoso

aos agroexportadores, mas também aos industriais com interesses na abertura aos capitais estrangeiros.

O confronto entre os dois projetos de sociedade se apoiou numa controvérsia sobre o intervencionismo nos países centrais<sup>3</sup> com a aplicação da política do *New Deal* nos Estados Unidos e com o aumento do dirigismo estatal na URSS. No Brasil, assim como em outros países da América Latina, houve um debate correspondente. Do lado do liberalismo e livre-cambismo encontrava-se uma parte importante das elites políticas, todos aqueles que tinham interesses no comércio importador e exportador, como grandes agricultores e industriais partidários da associação com os capitais estrangeiros. A expressão mais clara dessa polêmica foi o debate entre Roberto Simonsen, partidário do planejamento, e Eugênio Gudin, defensor do liberalismo (GUDIN e SIMONSEN, 1977).

O período liberal do governo Dutra, apoiado pelos agroexportadores e industriais favoráveis aos investimentos estrangeiros, não durou muito tempo. O livre-cambismo praticado no início do novo governo esgotou em um ano as reservas de divisas, numa conjuntura de dificuldades de exportação. Assim, o liberalismo foi abandonado em favor de uma política de câmbio em que o Estado controlava as importações através de um sistema de licenças. Neste sistema, os equipamentos industriais, materiais agrícolas, fertilizantes e combustíveis tinham prioridade.

Para evitar um maior desequilíbrio no balanço de pagamentos, o governo adotou uma série de medidas de controle de câmbio sem permitir modificações na taxa oficial. Com a inflação, o cruzeiro era sobrevalorizado, constituindo um fator de desestímulo à agricultura de exportação. Como compensação, o governo favorecia as importações de material agrícola e de

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

outros componentes e estabelecia bonificações para os produtos exportáveis. Durante o governo Dutra, os produtos exportáveis foram claramente privilegiados na distribuição de créditos e de outros recursos públicos, tendência já esboçada desde o final do governo Vargas<sup>4</sup>, mas eram também subordinados a um sistema de licenças para conter a alta de preços interna, em particular o preço dos alimentos.

O governo Dutra não pode pois, ser considerado como um retorno ao poder das oligarquias agrárias, apesar do apoio inicial destas às medidas governamentais. É antes o período de uma orientação da industrialização sob hegemonia americana, quando se intensificou a política de cooperação técnica dos Estados Unidos com o objetivo de estabelecer relações mais estreitas entre a economia americana e a brasileira e garantir o mercado consumidor para os produtos americanos.<sup>5</sup> Essa política de aproximação com o governo americano favoreceu principalmente as exportações. Os Estados Unidos retiraram os controles sobre os preços internacionais do café e estes aumentaram em quase 400% entre 1947 e 1950 (DALL'ACQUA, 1985). Apesar da sobrevalorização da moeda nacional, a alta dos preços estimulou a produção e as exportações de café.

As importações essenciais à continuidade do processo de industrialização eram, portanto, muito dependentes das vendas de café, que constituíam a maior parte do valor das exportações.<sup>6</sup> A partir de 1948 e durante todos os anos cinqüenta, as exportações de café continuaram o objeto principal das preocupações da política comercial brasileira e um ponto fundamental das atenções da política econômica. Entretanto, isso não significa apenas uma prova do poder dos cafeicultores junto ao governo, mas revela sobretudo seu papel fundamental no financiamento da industrialização.

### **III. O APROFUNDAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO**

Durante a década de cinqüenta, a disputa entre importadores e exportadores se acentuou. Essa disputa, entretanto, não se fez diretamente, tendo em vista o peso do Estado na definição da política cambial. Era pois o Estado, na pessoa de seus ministros, sobretudo do Ministro da Fazenda, o principal alvo dos ataques. Os industriais, representados pela FIESP, procuravam mesmo mostrar a integração entre indústria e agricultura, apresentando à opinião pública uma imagem de boas relações. A intenção, assim como nos anos trinta, era mostrar que a industrialização constituía interesse do conjunto da sociedade (TREVISAN, 1986).

Uma grande questão mobilizou a política econômica durante toda a década de cinqüenta: Como encontrar novos meios de financiar a industrialização? O esgotamento das soluções anteriores tornava-se claro pela acentuação dos conflitos sociais e políticos durante os governos Vargas e Kubitschek. Desde a definição de uma política econômica industrializante, o instrumento central era a política cambial. O comércio exterior iria adquirir uma importância crescente à medida que as indústrias de base passassem a constituir o eixo da industrialização.

A instalação da indústria pesada exigia novas importações, bem mais caras que aquelas requeridas pela indústria de bens de consumo, que continuava sua expansão e em consequência aumentava também suas importações. O aumento do valor das importações conduziu a um desequilíbrio no balanço de pagamentos (FGV, 1956-1959). Nessas condições, as exportações tornavam-se vitais. O governo aproveitava a posição dominante do Brasil no mercado mundial

para melhorar os termos do intercâmbio, elevando os preços do café. A orientação era sustentar o preço em dólares, se bem que com uma diminuição do volume exportado. A longo prazo, esta orientação conduziu à redução da participação do Brasil na oferta mundial.

A melhora das vendas de café a partir de 1948 tinha permitido ao governo uma relativa liberação das importações. Em 1951 e 1952, as importações apresentaram níveis nunca antes atingidos, esgotando as reservas de divisas. Por outro lado, a combinação de taxas de câmbio fixas com altos níveis de inflação interna provocou vivas reações dos exportadores, investidores estrangeiros e comerciantes de exportação-importação. Estes, reunidos em torno do partido da União Democrática Nacional<sup>7</sup> (UDN) e da Federação das Associações Comerciais do Brasil (FACB), combatiam a monopolização das vendas de divisas pela CEXIM<sup>8</sup> e pediam a desvalorização do cruzeiro e a liberalização da importação dos manufaturados.

A conjugação desses fatores levou o governo a modificar a política de comércio exterior. Em 1953, as atribuições da CEXIM foram incorporadas por um novo órgão, a CACEX. Atendendo à demanda dos investidores estrangeiros, foi estabelecido um mercado livre para as transações de capital e instituiu-se um sistema de aquisição de divisas através de leilões. As importações permaneciam controladas pelo governo e as exportações se efetuavam na taxa de câmbio oficial, mas recebiam bonificações como compensação (MIROUX, 1982). Essas bonificações eram muito importantes para os produtos com mais dificuldades de exportação, mas resultaram num sistema de taxas múltiplas de câmbio que, como o sistema anterior, penalizou fortemente as exportações agrícolas durante os anos cinqüenta.

No final da década, a Fundação Getúlio

Vargas (FGV) comparou (entre 1939 e 1958) o valor efetivo das exportações das mercadorias e dos serviços com o valor que elas deveriam receber se as taxas de câmbio tivessem seguido a inflação. Foram comparados também todos os investimentos no país entre 1947 e 1958. Segundo os cálculos da FGV, houve uma transferência das exportações agrícolas para o financiamento industrial de 629 bilhões de cruzeiros (preços de 1958), o que representou 28,3% dos valores dos investimentos realizados na economia brasileira durante todo o período (FGV, 1957).

O desestímulo às exportações agrícolas aliado às dificuldades encontradas pelos produtos brasileiros nos mercados internacionais ameaçavam seriamente o ritmo das importações. A fim de manter a capacidade de importar, o governo apelou para os créditos junto aos bancos comerciais estrangeiros, para a atração de investimentos diretos e a obtenção de financiamento a longo prazo do BIRD e do EXIMBANK dos Estados Unidos. Essas medidas, já tomadas durante o governo Vargas, se intensificaram com Kubistchek.

O valor das exportações, que tinha melhorado com a alta dos preços internacionais do café, desde 1948, começou a cair constantemente a partir de 1955. Não havia sinais de recuperação dos preços a curto prazo, tendo em vista a situação do mercado mundial e o desestímulo interno causado pelo preço dos produtos agrícolas exportáveis. Nestas condições, a política de abertura aos capitais estrangeiros passou a ocupar um lugar importante na política econômica. O Plano de Metas do governo Kubistchek adotou medidas claramente favoráveis aos investimentos estrangeiros, que se tornaram importante fonte de financiamento industrial.

Entretanto, essa abertura aos investimentos diretos estrangeiros, que

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

marcou o redirecionamento do modelo de industrialização a partir de 1955, solucionou apenas temporariamente a dependência do comércio exterior. Os repatriamentos dos lucros, a amortização dos empréstimos governamentais e privados e o pagamento dos compromissos financeiros realizados para cobrir o déficit do balanço de pagamentos intensificaram a necessidade de divisas no final da década.

### **IV. A LUTA PELA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA CAMBIAL**

À medida que a situação dos agroexportadores se deteriorava por causa da política comercial brasileira e pelo protecionismo praticado pelos países importadores, sua oposição ao governo se intensificava. Se, de um lado, eles eram marginalizados pelo sistema de alianças políticas no Congresso, durante os governos Vargas e Kubistchek (ROCHA DOS SANTOS, 1987), continuavam a combater através de suas associações e órgãos de imprensa.

Os agricultores que se mobilizavam contra a política econômica não eram os identificados com os “coronéis” da agricultura decadente, mas os representantes da cafeicultura e outras culturas de exportação que sofriam as consequências da política cambial. Numa situação internacional de mercados cada vez mais competitivos para os produtos primários, as exportações agrícolas brasileiras perdiam espaço por seus preços mais elevados. Além disso, a política protecionista feria os interesses dos países exportadores de produtos manufaturados, que eram os maiores compradores dos produtos agrícolas brasileiros, como os Estados Unidos.

Esse grupo propunha como alternativa, à política intervencionista, o liberalismo e o

apoio do Estado às atividades agrícolas. Segundo seus argumentos, o Brasil dispunha de “vantagens comparativas”, por seu território e abundância de mão-de-obra, na especialização agrícola para o mercado internacional. A indústria nacional, para eles, era fonte de inflação e de aumento das despesas públicas e, na maior parte dos casos, sobrevivia artificialmente. Eugênio Gudin afirmava:

A ignorância das questões econômicas entre nós faz com que se acredite que “produzir no país” é sempre uma grande vantagem, quando na realidade a vantagem só existe quando o custo de produção venha a ser igual ou menor, comparativamente, do que o similar importado. Indústrias há que aqui estão instaladas há dezenas de anos e cuja única virtude até hoje tem sido a de fazer o pobre povo brasileiro pagar preço alto por artigo ordinário. A triste função econômica dessas atividades industriais não impede (ao contrário permite) que a empresa seja próspera, que tenha belos edifícios, casas operárias, igreja, creche, banda de música etc. E quando o Presidente da República vai visitar o “importante estabelecimento industrial”, não é raro que, depois da visita, do “lunch” e da música, os diretores, ao despedir-se, lhe digam que a indústria vai mal e que para que não cesse o funcionamento de toda aquela instalação e não desempreguem (sic) aquelas famílias, é indispensável mais um aumentozinho nos “pesados” direitos da tarifa aduaneira... (GUDIN e SIMONSEN, 1978 : 122)

Às vezes os latifundiários identificados ao “coronelismo” se associavam aos agricultores do Centro-Sul nas manifestações contra o confisco dos lucros através da política cambial. Isso se explica pela duplicidade de sua situação.<sup>9</sup> Apesar de complacentes com a orientação governamental na maior parte dos casos, nas situações favoráveis do comércio exterior para seus produtos, assumiam reivindicações anti-industrialistas. No entanto, a própria aceleração da industrialização e a ampliação da rede de transportes abalaram os fundamentos que garantiam aos latifundiários a

possibilidade de ampliar a produção para exportação em momentos favoráveis e de voltar a fechar-se quando não havia mercado (CORREIA DE ANDRADE, 1964). Em consequência, os latifundiários eram radicalmente contra a extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos ao campo e manifestavam seu desacordo em cada ocasião em que a questão era discutida. A extensão dos direitos aos trabalhadores rurais iria demolir as bases do sistema de exploração do trabalho e a possibilidade de reprodução das relações sociais em que reinavam.<sup>10</sup>

O que eles tinham invariavelmente em comum, os latifundiários em decadência e os agroexportadores, era a oposição à reforma agrária. Desde os primeiros ensaios e em todas as ocasiões em que a questão foi apresentada, eles se mobilizaram contra sua realização. Entre 1946 e 1958 foram apresentados, no Congresso, 213 projetos de reforma agrária. Foram todos arquivados (BENEVIDES, 1976).

O sistema de leilões de divisas e de bonificações às exportações introduzido pela reforma cambial de 1953 não foi considerado conveniente pelos representantes dos agroexportadores, que se apresentavam como vítimas do desenvolvimento econômico:

*... no nosso regime cambial, onde há câmbios múltiplos, conforme os artigos, cuja taxa cambial se altera com uma simples decisão da "SUMOC", ao sabor das conveniências do momento. ... O Brasil está voltando ao estado de colônia. Mas em vez de ser escravizado à gente de fora, ele o é à gente do Rio de Janeiro... A classe agrícola deve se dedicar à solução desse grave assunto, no único sentido viável: à abolição pura e simples de qualquer tributo sobre a exportação. (A RURAL, 1956 :29)*

(...) Mais sérios são os defeitos do sistema no que toca à exportação. Porque nas condições de inflação que tem prevalecido e que ameaçam ainda mais se agravar no ano corrente, é difícil e inconveniente

ao Conselho da SUMOC modificar repetidamente as taxas cambiais de exportação, elevando-as à medida que se processa a depreciação monetária e o aumento dos custos de produção. (...) Por todos os motivos: importação, exportação e movimento de capitais, precisamos acabar com o regime de emergência das taxas múltiplas, que nunca foi recomendado por ninguém como sistema cambial permanente (GUDIN, A RURAL, 1956 : 16-17).

(...) Em nome de uma maior receita cambial, que possibilitasse uma mais rápida industrialização do país, vimos insistindo em manter preços externos tão altos que permitem o desenvolvimento de culturas concorrentes em outros países da América Latina e da África e nos obriga a uma permanente e progressiva renúncia ao abastecimento do mercado mundial (A RURAL, 1956 : 6).

Os agroexportadores perceberam que a demanda de importações industriais apresentava uma tendência muito clara no sentido de um crescimento constante e um consequente aumento na demanda de divisas. A livre negociação das divisas lhes traria todas as vantagens. Por outro lado, tendo em vista as dificuldades do mercado mundial, os exportadores propunham uma melhor remuneração das trocas obtidas pela venda dos produtos exportáveis pelo Estado, sobretudo o café. Essas reivindicações e o consequente ataque à política de comércio exterior causaram uma viva polêmica, porque provocaram respostas dos responsáveis pela elaboração da política comercial e dos órgãos de imprensa que representavam os interesses industriais.

Esta polêmica iniciou-se com a proposta de reforma parcial da política cambial, feita por Whitaker, Ministro da Fazenda do governo Kubitschek. A mobilização dos industriais como resposta às pressões em favor da reforma ilustra a importância dessa política na época, tanto para exportadores como para industriais. Seu discurso demonstra também as posições das partes em face do problema das exportações e do

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

financiamento da industrialização. Essa reforma eliminaria o confisco nas vendas de café, beneficiando os exportadores com mais dificuldades nos mercados exteriores. Segundo as interpretações dos industriais que se opunham à reforma, seu principal efeito seria a desvalorização da taxa de câmbio:

A base principal da reforma é o chamado confisco cambial (...) [cuja] primeira consequência é a desvalorização da moeda. Isto pode trazer muitas dificuldades e tem sido sempre a desgraça de nosso país. Desvalorizar quer dizer vender mais barato e comprar mais caro (...). Nossas obrigações com o exterior, somadas às nossas necessidades de importação, são muito maiores do que as disponibilidades de divisas conseguidas com a exportação. Daí o desequilíbrio do balanço de pagamentos, que poderia ser corrigido se vendessemos todo o nosso café, algodão, cacau, óleos vegetais, minérios, etc, isto é, se fosse cumprida integralmente a Instrução '70'. Mas para conseguir mais divisas com a exportação, precisaríamos produzir mais barato, em maior quantidade, e não como ocorre atualmente, ou seja, em sentido inverso. Hoje, pensa-se apenas em desvalorizar a moeda para se elevar o preço interno dos nossos produtos, na ilusão de se obter maior quantidade de cruzeiros. É o que se pretende, aliás com o projeto de reforma cambial, sendo que nesse caminho chegaríamos ao dia em que toda a exportação seria feita por mercado livre de câmbio; e aí os interessados ainda não se sentiriam satisfeitos. Nessa altura, não seria de estranhar que eles exigissem também uma bonificação especial, como acontece com alguns produtos que na base do mercado livre não podem ser exportados (WILLEMSENS Jr., 1977 : 537).

Os industriais e os grupos interessados na manutenção do sistema de controle de câmbio se mobilizaram eficazmente na defesa de seus interesses, indo buscar apoio junto a personagens importantes do mundo político-burocrático. Organizaram, em 1956, um seminário nacional para discutir a questão do sistema de câmbio, os investimentos e a legislação bancária. No que se refere aos produtos exportáveis, os parti-

cipantes eram, em geral, favoráveis às medidas de intensificação da exportação e à diversificação dos produtos. Acreditava-se que o problema brasileiro consistia em estabelecer uma política comercial capaz de adaptar-se às particularidades da economia nacional e de sua "realidade histórica". Isso significava que a política cambial deveria permitir importar bens de produção em quantidade crescente e que o Estado devia desenvolver uma política agressiva de apoio às exportações, até de manufaturados (LEVY, 1977).

Apesar da importância econômica do café e a organização política dos seus produtores, o governo resistia à desvalorização do cruzeiro para facilitar as exportações. Como resposta a essa mobilização, declarava que o café era o produto mais subvencionado no Brasil, da produção à comercialização.

Os industriais, por sua vez, segundo a estratégia desenvolvida em outras ocasiões, apresentavam a política de controle cambial e o confisco sobre a agricultura de exportação como sendo do interesse geral: as manifestações contrárias não iriam alterar a orientação seguida pelo governo, porque elas eram, segundo sua interpretação, a expressão das dificuldades temporárias de certos grupos de especuladores que insuflavam o descontentamento entre os produtores agrícolas (LEVY, 1997).

## **V. A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

No final dos anos cinqüenta, tornava-se cada vez mais difícil continuar com os confiscos sobre as exportações agrícolas, pelas próprias dificuldades dos mercados e a competição de outros países exportadores. Mas o peso das exportações de café na

economia brasileira e o grupo de pressão bem organizado dos cafeicultores obrigavam o governo a manter as bonificações e a garantir a compra do total da produção. Essa política de proteção contribuía para a sobrevivência de regiões produtoras de baixa rentabilidade e de altos custos de produção e das zonas antigas. Além disso, na zona de fronteira, a alta remuneração da atividade estimulava a expansão da produção. A superprodução do café obrigava o governo a efetuar compras inflacionárias para estocar excedentes invendáveis.

Nessa situação de impasse, a proposição que se esboçava nas formulações dos industriais e responsáveis pela política comercial era o aumento da produtividade das culturas de exportação. A Confederação Rural Brasileira (CRB), em sua III Conferência realizada em 1955 em São Paulo, admitia a baixa produtividade da agricultura, mas atribuía os problemas à indústria:

... indiscutivelmente é preciso aumentar a produtividade de nossa agricultura, seja através do aumento da área cultivada ou da força de trabalho empregada. Somente dessa maneira será possível resolver os problemas crônicos de nosso crescimento econômico, derivados da industrialização do país (MEDEIROS, 1982: 67).

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) reconhecia os problemas da política comercial e as dificuldades da continuidade da industrialização com os meios de financiamento até então empregados. Segundo sua análise, seria preciso aumentar a gama de produtos exportáveis, mesmo aqueles de grande consumo interno, como o arroz, o algodão, carne etc., que tiveram suas exportações reduzidas para privilegiar o consumo interno. Seria preciso mudar a política de comércio exterior:

... as dificuldades não serão inteiramente aplinadas a não ser que o país resolva seguir uma política

agressiva de expansão do *quantum* das exportações e realize uma vigorosa política interna de estabilização econômica para frear o consumo inflacionário de bens importados e de consumo interno, permitindo a liberação de fatores para produção de exportação.

Somente uma tal política permitirá ao Brasil continuar a expansão do seu estoque de capital fixo e ser suprido em quantidades necessárias de combustíveis e matérias-primas requeridos pelo processo de investimento industrial (CONJUNTURA ECONÔMICA, ano XII, n. 9, 1958 : 68)

A preocupação com a melhoria da produtividade agrícola se manifestava com insistência a partir de 1956, nas análises da FGV, quando os preços do café baixavam no mercado mundial, por causa da concorrência dos outros exportadores, como a Colômbia e a os países da América Central. As razões da baixa produtividade estariam nas práticas tradicionais de produção.

A FGV (1956) observava também que os produtos destinados ao mercado interno apresentavam, um crescimento da produtividade maior que os produtos de exportação, apesar dos baixos preços.

A agricultura de exportação tinha sua rentabilidade regulada pela política de câmbio. Apesar da absorção da maior parte dos créditos e das melhores terras, seus métodos tradicionais de produção impediam uma produtividade mais elevada. No conjunto das propriedades rurais, não havia mais do que 30% de terras cultivadas. As pequenas propriedades eram responsáveis pela maior parte das culturas e as grandes eram destinadas à pecuária ou eram florestas ainda não exploradas (FGV, 1957).

O modelo ideal de exploração agrícola da FGV se desenhava pouco a pouco: a propriedade média, de base familiar, altamente produtiva e consumidora de bens industriais, como as fazendas familiares dos Estados Unidos (CONJUNTURA ECONÔMICA, ano XI, N°, 1957:59).

## **MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL**

---

No final dos anos cinqüenta, a batalha em favor da mudança da política de câmbio parecia perdida para os agroexportadores. O aumento da dívida externa e uma deterioração constante das trocas comerciais impediam a desvalorização da moeda nacional.<sup>11</sup> Além disso, a política de proteção à cafeicultura tinha resultado em grandes déficits orçamentários em 1959, pelo sistema de compra e estocagem da produção excedente.

Por outro lado, as desigualdades sociais exacerbadas pelo modelo de desenvolvimento do Plano de Metas contribuíram para o crescimento da organização camponesa e para a expansão do movimento pela reforma agrária. Esta estava presente no programa de todos os partidos políticos da época, e era uma bandeira de luta para uma parte da burguesia industrial, cuja realização dos investimentos dependia da ampliação do mercado interno. Analisando o Plano Nacional de Abastecimento do governo Kubitschek, os industriais declaravam:<sup>12</sup>

O desenvolvimento da agricultura e elevação do nível de vida dos milhões de habitantes dos campos, que mourem nas fazendas, não é apenas um imperativo da consciência nacional, mas torna-se cada vez mais urgente para a expansão da própria atividade industrial. Aumentar o poder aquisitivo da população agrícola e faze-la ingressar em novas áreas de consumo, intensificando-se as trocas entre o campo e a cidade, fortalecendo assim, o mercado interno, até agora praticamente limitado ao setor urbano para uma série de produtos, é necessidade imperiosa (DESENVOLVIMENTO E CONJUNTO, ago. 1959 : 35-36).

A questão da produtividade atingia também a agricultura para o mercado interno. Os altos preços dos alimentos faziam os trabalhadores urbanos lutarem pela recuperação dos salários.<sup>13</sup> Um movimento operário cada vez mais organizado colocava em questão não apenas o controle

populista dos sindicatos, mas também as taxas de exploração do trabalho praticadas pela indústria. A produtividade da agricultura não tinha recuperado os níveis da década de 30, quando a exploração de terras virgens havia aumentado as taxas de rendimento da agricultura. O esgotamento das terras, motivado por fatores como: práticas tradicionais de queimadas, intensificação do uso pelo aumento demográfico nas pequenas propriedades e seu parcelamento, eram fatores freqüentemente designados como causas da baixa produtividade.<sup>14</sup>

O ritmo de crescimento da agricultura também era questionado. Segundo a FGV, enquanto o PNB per capita brasileiro tinha crescido 29% entre 1948 e 1958, a agricultura apresentava um crescimento de 15% e a indústria de 60%, por habitante. Apesar da produção agrícola suficiente para cobrir o crescimento demográfico, não foi o bastante para satisfazer os aumentos de demanda causados pelo crescimento da massa salarial e pela velocidade da urbanização. Além disso, desde que os níveis de renda de uma grande parte da população eram muito baixos, todo crescimento nos salários se traduzia imediatamente numa maior demanda de produtos alimentares.

Apesar da grande demanda, a agricultura alimentar não era remunerada de modo a possibilitar investimentos dos produtores. De um lado, o governo controlava os preços dos produtos alimentares de base e, de outro, os grandes comerciantes eram os principais beneficiários dos aumentos de preços (KAHIL, 1973).

Em face das dificuldades internas e externas para uma melhor remuneração, os agricultores passam a reivindicar melhores condições de produção. Em 1959, a Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP) pedia à

Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP): 1) comercialização dos produtos agrícolas com efetiva garantia de preços mínimos para uma justa remuneração do trabalhador rural; 2) assistência de crédito aos produtores de modo a constituir uma base sólida para suas atividades; 3) facilidades de obtenção de fatores de produção, como tratores, adubos, inseticidas, veículos e utilidades diversas; 4) transporte e armazenamento convenientes; 5) política agressiva de vendas e conquista de novos mercados para todos os produtos (BRASIL RURAL, 1959).

À medida que o movimento camponês se ampliava e a reforma agrária começava a fazer parte das reivindicações do movimento operário e mesmo de outros setores, as associações de produtores rurais consolidavam também sua posição contrária à distribuição fundiária:

Uma "reforma agrária" implicará na modificação das relações do homem com a terra e necessariamente terá de solicitar leis especiais e providências que afetam o direito de propriedade vigente. As grandes propriedades improdutivas ou pessimamente cultivadas nas zonas onde a valorização e os emprendimentos públicos já se instalaram, é evidentemente um embaraço especulativo que impede a instalação das médias e pequenas propriedades, dando acesso à terra a maior número de famílias; este mau uso da terra deve ser coibido.

Por outro lado, a harmonia que deve existir numa propriedade agrícola, harmonia entre os valores em função da produção dessa gleba, de modo algum deve ser quebrada por retardamento, porque isso redonda em quebra de produção e empobrecimento (A RURAL, ano XXXIX, n. 460. 1959 : 14)

A produção agrícola atingia também imediatamente um ramo específico da indústria: a produção agroindustrial, isto é, aquela indústria cuja maior parte da matéria-prima vem da agricultura. Essas indústrias, das quais as mais sólidas e oligopolizadas

pertenciam a grupos estrangeiros, estavam no Brasil há muito tempo, a maior parte desde 1920<sup>15</sup>. Essas indústrias se desenvolveram produzindo para o mercado interno, em sincronia com a urbanização crescente. Durante os anos cinqüenta, elas haviam atingido perto de 60% do valor da produção industrial,<sup>16</sup> sendo-lhes essencial assegurar uma produção agrícola regular e de alto rendimento. Foi assim que passaram a se ocupar algumas vezes da pesquisa agro-nómica, dos tratos culturais e da iniciação dos agricultores na adoção do progresso técnico. A Anderson Clayton tinha instalado, já em 1941 e 1947, usinas de fertilizantes e uma fábrica de inseticidas em 1951. A empresa importava tratores e organizava campos experimentais para a demonstração de trabalhos mecanizados (ALBUQUERQUE, 1982). O Grupo Bunge & Born, através de suas firmas brasileiras SAMRIG e SAMBRA, introduziu a promoção da cultura e da transformação da soja. A partir de 1954, garantia a assistência técnica às culturas, fornecia créditos, sementes, adubos etc. (GREEN e LAURENT, 1985).

Outro ramo diretamente interessado na modernização técnica era o da indústria para a agricultura. Essa indústria tinha uma participação ainda reduzida no conjunto da produção industrial e na demanda da agricultura, até os anos cinqüenta. No entanto, foi também durante esse período que houve um grande salto na utilização da tecnologia na agricultura (ROCHA DOS SANTOS, 1987). O aumento das importações de material agrícola e de produtos químicos apontava para um mercado potencial para essa indústria.

Do lado dos agricultores, houve uma mudança de estratégia importante. Ela se deu a partir do momento em que a luta pela reforma da política de comércio exterior foi perdida e quando o intervencionismo do

## MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL

---

Estado sobre a formação dos preços internos parecia definitivamente consolidada. Os agricultores voltaram suas reivindicações para a redução dos custos de produção, seja demandando subvenções para a utilização de insumos agrícolas modernos, seja para a ampliação do crédito. Assim, seus interesses começaram a coincidir com os dos industriais. Dos dois lados, apresentava-se claramente a noção de que o Estado deveria subvencionar os agricultores para que eles pudessem adquirir as máquinas agrícolas e outros componentes necessários a uma melhor produtividade. A criação de um Banco Rural, vinculado ao Ministério da Agricultura, era demanda comum.

No final do governo Kubistchek, os industriais associados aos capitais estrangeiros e aos setores oligopolizados da indústria nacional assumiram a liderança. Para eles, era mais interessante transformar a agricultura em consumidora da máquinas e equipamentos que expandir o mercado interno através da distribuição fundiária.

À medida que a instalação das indústrias de fertilizantes e de máquinas agrícolas tornou-se real, primeiro com o Plano de Metas (para os fertilizantes) e os tratores, em 1959, o projeto para a modernização tornou-se mais claro e as posições dos industriais sobre a reforma agrária mudaram de direção. Para o Conselho Superior das Classes Produtoras (CONCLAP)<sup>17</sup>, o objetivo principal da reforma agrária passou a ser:

Os industriais queriam mostrar que não se opunham à propriedade fundiária, mas a terras improdutivas. Estas deveriam ser combatidas pela tributação e pela redistribuição:

Não pode ser o pensamento dos que desejam realmente uma agricultura progressista a perseguir à grande propriedade bem organizada, que proporciona bons e altos rendimentos. Se um proprietário alcança elevado rendimento por usar a técnica mais aconselhável, em todo o ciclo cultural,

por possuir bons equipamentos e conseguir alto rendimento dos trabalhadores, a quem paga bons salários, não há como persegui-lo. A condição fundamental para a desapropriação deve ser a forma de aproveitamento das terras, isto é, a proporção de terras economicamente aproveitadas em função da área total (DESENVOLVIMENTO E CONJUNTO, maio 1963 : 9)

Para os grupos industriais economicamente dominantes desde o governo Kubistchek, era claro que o essencial para a agricultura seria o aumento de produção. O alargamento do mercado através da reforma agrária não lhes era indispensável, já que sua estratégia era a concentração vertical e não a conquista do mercado interno de bens de consumo popular. A distribuição fundiária não lhes interessava a não ser que trouxesse aumento da produtividade ou novos compradores potenciais de equipamentos e agrícolas surgissem.

É importante observar também que a implantação da reforma agrária dependia de uma aliança política entre a pequena indústria, os trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais e pequenos camponeses sobre um modelo de desenvolvimento de base nacional. Esta aliança tornava-se cada vez mais difícil à medida em que se concretizava o projeto de industrialização fundada na produção de bens duráveis e associada aos capitais transnacionais. A exacerbação das desigualdades sociais e a consolidação da política econômica do governo Kubistchek contribuíram para a aproximação das forças políticas conservadoras, o que reforçou a oposição à reforma agrária, sustentada pelos grandes proprietários rurais.

Estava, pois, elaborado um projeto para a agricultura, pelo grupo hegemônico dos industriais. Uma agricultura integrada ao mercado interno de bens industriais, mas não de bens populares como era intenção da

indústria tradicional. Uma agricultura “industrializada”,<sup>18</sup> consumidora de equipamentos e produtos químicos, gerenciada como uma empresa moderna, com altos níveis de produtividade. Uma agricultura capaz de eliminar os déficits alimentares, de fornecer matérias-primas para a indústria e divisas através de exportações.

## VI. SUBORDINAÇÃO DA AGRICULTURA AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Examinando-se o comportamento dos industriais desde o início do processo de “substituição de importações” e suas relações com a grande agricultura, constata-se sua dependência em relação à vitalidade do setor agroexportador. Isso explica o comportamento não conflitual entre os representantes dos dois setores de atividade e as medidas governamentais em favor da agricultura de exportação, mesmo quando o projeto de industrialização já está incorporado pelo Estado. A industrialização se impõe como projeto, sem confronto direto com as oligarquias fundadas no poder agrário ou na grande agricultura.

Não é a fragilidade política dos industriais que explica a ação do Estado, mas justamente o contrário: é de sua força política que a industrialização torna-se a linha central da política do Estado Novo, apesar da dominação econômica dos cafeicultores. Os industriais eram frágeis economicamente: a participação da indústria na renda nacional era muito inferior à da agricultura. A formação de um fundo para o investimento industrial e para a criação da infra-estrutura necessária não podia ser realizada pelos próprios industriais. Daí a importância atribuída ao Estado no projeto dos industriais e o papel realmente por ele

desempenhado na implantação das condições necessárias ao desenvolvimento industrial.

No financiamento da industrialização, o comércio exterior merecia atenção toda especial do governo. A base de troca desse comércio consistia em alguns produtos agrícolas, que deviam ser protegidos e suas culturas estimuladas. A renda desses agricultores dependia fundamentalmente dos preços obtidos nos mercados internacionais ou da rentabilidade fornecida por uma taxa de câmbio favorável. Mas, desde que a taxa de câmbio era conveniente aos exportadores, ela prejudicava as importações necessárias para a renovação do parque industrial, sua ampliação ou mesmo a compra de matérias-primas necessárias à produção. Por essa razão, a definição da taxa de câmbio era o objetivo principal da disputa entre agricultura e indústria.

A industrialização, como meta a ser atingida, permite compreender também o estreitamento da dependência com os Estados Unidos já no primeiro governo Vargas. Essa política visava garantir o escoamento do café e dessa maneira tornar possíveis as compras industriais. Por outro lado, o período do pós-guerra é marcado pela crescente monopolização industrial, comandada pelos capitais americanos. Vários grupos industriais brasileiros mostraram-se abertos à participação desses capitais. Esse período mais liberal da política econômica brasileira contribuiu para a constituição de capitais associados que iriam, no final dos anos cinqüenta, direcionar o modelo econômico.

A expansão industrial durante a década de quarenta trouxe novas exigências interindustriais e de equipamentos de infra-estrutura. Foram necessários mais recursos para o financiamento desses investimentos, em grande parte realizados pelo Estado. A

## MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL

---

resistência às transferências de rendas das exportações agrícolas para a indústria intensificou-se entre os agroexportadores. Através de uma luta muito habilmente conduzida, esta resistência foi vencida pelos industriais. Para essa vitória, a marginalização dos agroexportadores, através das alianças políticas, foi muito importante. Esta marginalização e a crescente supremacia política dos industriais garantiram a linha industrializante do Estado, mas a necessidade crescente de recursos mostrou o esgotamento das soluções encontradas até então para resolver a transferência agricultura-indústria. No final dos anos cinqüenta, a maior fonte de divisas continuava a ser as exportações agrícolas. Era preciso, pois, manter e mesmo aumentar essas exportações, ao mesmo tempo em que se deveria aumentar a produção destinada ao mercado interno, para os alimentos e as matérias-primas.

A hegemonia política dos industriais, obtida pelo sistema de alianças políticas e sua posição nos setores determinantes de decisão econômica do Estado, lhes dava também o domínio econômico, porque eles contavam com a ação do Estado em seu favor. Foi nessas condições que puderam elaborar um projeto para a agricultura: seria preciso lhe dar uma organização e uma racionalidade empresarial, modernizá-la, integrá-la ao desenvolvimento industrial. Se num primeiro momento os industriais eram favoráveis à reforma agrária, a nova estrutura da indústria havia feito mudar essa posição. Os oligopólios internacionalizados produtores de bens duráveis que comandavam a indústria estavam mais interessados na agricultura enquanto consumidora de sua produção. Uma estrutura agrária reformada e subvenções do Estado para a modernização tecnológica eram uma outra proposta de uma parte dos industriais. Mas a oposição

acirrada dos proprietários rurais de todas as condições e seu poder no Congresso não permitiria essa via. O que se chama, portanto, de "modernização conservadora" da agricultura é o resultado de um projeto de aumento da produtividade pela utilização de tecnologia agrícola, elaborado em condições econômicas e políticas não favoráveis à reforma agrária.

O projeto de modernização da agricultura convinha não apenas às necessidades da indústria em geral, mas em particular à indústria para a agricultura e à indústria agroalimentar. De um lado, o projeto de modernização sem reforma agrária é uma indicação da unificação política entre os proprietários rurais que se fazia em torno do combate sistemático contra toda iniciativa de redistribuição fundiária. Mas, de outro, é preciso considerar que a reforma agrária só seria possível com um outro modelo de industrialização, onde o desenvolvimento horizontal do mercado interno seria a base da acumulação.

A modernização agrícola foi um projeto capaz de incorporar o medo da reforma agrária e de submeter a agricultura a uma racionalidade produtiva conveniente ao desenvolvimento da indústria. Não é um projeto originário da agricultura, menos ainda dos latifundiários, elaborado como um meio de evitar a reforma agrária. É realmente um projeto industrial com o objetivo de resolver o interminável problema causado pelo confisco dos lucros da exportação pelas taxas de câmbio.

Esse projeto é um projeto político, no sentido em que cobre ideologicamente os interesses dos setores divergentes no objetivo da hegemonia industrial, e também um projeto econômico para aprofundar a integração agricultura-indústria e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros sem tocar nas taxas de câmbio. É ainda um

projeto econômico pragmático, no objetivo da busca do lucro capitalista, porque ele baseava-se na existência de um mercado interno potencial para a indústria de material agrícola e um mercado já sólido para a indústria agroalimentar.

Em síntese, a elaboração de um projeto para a modernização agrícola é o símbolo decisivo da subordinação da agricultura às necessidades do desenvolvimento industrial, que tinha começado sob a hegemonia da agricultura de exportação.

*Roseli Rocha dos Santos é doutora em Sociologia pela Universidade de Paris X e professora titular de Sociologia Rural do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.*

#### NOTAS

<sup>1</sup> Os países que conseguiram superar o atraso tecnológico na época tiveram o apoio do Estado em conjunto com o capital financeiro, como os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha, a Rússia. Cf. Cardoso de Mello, 1982: 111-112.

soluções aos problemas diagnosticados.

<sup>2</sup> Boris Fausto (1970) fala de uma “complementaridade essencial” entre os setores agrários e industriais, sob a hegemonia dos cafeicultores. Essa complementaridade foi observada também por Martins (1968) e por Fernandes (1975).

<sup>6</sup> Elas representavam 76% em 1952. Cf. Setubal Filho, 1981.

<sup>3</sup> Nessa época surgem por exemplo: entre os liberais, Hayek (1944) e Robbins (1935) e, do lado da planificação, Lange (1976).

<sup>7</sup> Sobre a UDN e sua composição política, ver Benevides (1981).

<sup>4</sup> Examinando a distribuição de créditos, a Fundação Getúlio Vargas constatou que entre 1940 e 1950, o café, o algodão, a cana-de-açúcar e o arroz absorviam em média 90% dos créditos e representavam 50% do valor da produção na agricultura. Cf. *Conjuntura Econômica*, ano V, n. 10, 1951: 6-9.

<sup>8</sup> Órgão responsável pelo comércio exterior, a CEXIM era controlada pelos industriais. Esse órgão definia as divisas disponíveis para a importação de máquinas e equipamentos.

<sup>5</sup> Em 1948, foi constituída a Missão Abbink entre os Estados Unidos e o Brasil, destinada a estudar a economia brasileira e a propor

<sup>9</sup> Sobre a articulação política entre os “coronéis” e os exportadores, ver Benevides (1981).

<sup>10</sup> As posições dos agricultores sobre a extensão dos direitos sociais estão expressas em diversos números da revista *A Rural*, órgão oficial da Sociedade Rural Brasileira, em especial os nºs. 427 (nov. 1956) e 435 (jul. 1957).

<sup>11</sup> Uma análise a respeito dos efeitos nocivos da desvalorização do cruzeiro para as próprias exportações do café é feita por Delfim Netto, enquanto professor da USP, para a revista *A Rural*, ano XXXVIII, n.

## MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL

---

441, jan. 1958 : 25 - 28.

<sup>12</sup> Sobre as posições dos industriais ver também Gomes Da Silva (1971: 201).

<sup>13</sup> Em 1958, houve uma grande seca no Nordeste, obrigando os agricultores ao êxodo, pela falta de alimentos e de trabalho. O Nordeste era responsável na época por aproximadamente 16% da produção agrícola nacional. As transferências da agricultura do Sul para o Nordeste acarretaram dificuldades de abastecimento alimentar no Centro-Sul. Ver *Conjuntura Econômica*, fev. 1959, p. 34

<sup>14</sup> Os métodos primitivos dos agricultores e a prática da agricultura itinerante para contrabalançar o esgotamento natural das terras havia chamado a atenção dos agrônomos e economistas da época. Vários estudos sobre a agricultura tradicional foram feitos. Vejam-se, por exemplo, Theodor Schultz (1953 e 1964).

<sup>15</sup> Como os grupos Bunge & Born, Anderson

Clayton, British American Tabbaco, Armour, Swift. Veja-se a respeito G. Müller (1981).

<sup>16</sup> Essa participação iria declinar relativamente a partir desse período, pela expansão de outros setores. O ramo comprendia o processamento da madeira, couros e peles, têxteis, fumo e bebidas. Sobre a expansão agroindustrial e a estrutura do conjunto, ver G. Müller (1981).

<sup>17</sup> Órgão representativo dos industriais, sobretudo transnacionais. A CONCLAP nasceu em 1955 com o objetivo de promover um espaço de debate e militância para o setor mais combativo da indústria, mas representava também os interesses de novos grupos de industriais associados; reunia ainda associações comerciais e de banqueiros do Rio e de São Paulo. Cf. Dreyfuss, (1981).

<sup>18</sup> Segundo a expressão empregada pelos próprios industriais. Ver *desenvolvimento e conjuntura* (set. 1962 : 7-8).

## BIBLIOGRAFIA

**ALBUQUERQUE, Rui H. P. L. de.** (1982). *Capital comercial, indústria têxtil e produção agrícola*. São Paulo, Hucitec.

**BENEVIDES, Maria Victoria.** (1976). *O Governo Kubitschek. Desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**BENEVIDES, Maria Victoria.** (1981). *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**CARDOSO DE MELLO, João Manoel.** (1982). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.

**CARONE, Edgar.** (1977). *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo, Difel.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA.** (1959-1963). *Desenvolvimento e Conjuntura*. Rio de Janeiro, CNI.

- CORREIA DE ANDRADE**, Manoel. (1964). *Terra e homem no Nordeste*. São Paulo, Brasiliense.
- DALLA'ACQUA**, Fernando M. (1985). "Relações entre agricultura e indústria no Brasil". *Revista de Economia Política*. São Paulo, 5 (3).
- DE DECCA**, Edgar S. (1978). "O tema da industrialização: política e história". *Cadernos de Pesquisa - Tudo é História*, n. 2. São Paulo, Brasiliense
- DREIFUSS**, René A. (1981). *1964: A conquista do estado*. Petrópolis, Vozes.
- FAUSTO**, Bóris. (1970). *A revolução de trinta*. São Paulo, Brasiliense.
- FERNANDES**, Florestan. (1975). *A Revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.
- FUNDAÇÃO Getúlio Vargas (1956-1959)**. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV.
- GOMES**, Angela et al. (1981). "Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1945)". In: B. Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. 3, tomo III, São Paulo, Difel.
- GOMES DA SILVA**, José. (1971). *A reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.
- GREEN**, Raúl e **LAURENT**, Catherine. (1985). *Bunge et Born. Puissance et secret dans l'agro-alimentaire*. Paris, Publisud.
- GUDIN**, Eugênio e **SIMONSEN**, Roberto. (1978). *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- HAYEK**, Friedrich A. (1944). *The road of serfdom*. Chicago, University of Chicago Press.
- KAHIL**, Rouf. (1973). *Inflation and economic development in Brazil, 1946-1963*. Londres, Oxford University Press.
- LANGE**, Oskar. (1976). "On the economic theory of socialism". *Review of Economic Studies*. Londres, out.
- LEVY**, Maria Barbara. (1977). *História da bolsa de valores do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Edições IBMEC.
- MARTINS**, Luciano. (1968). *Indústria, burguesia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Saga.
- MARTINS RODRIGUES**, Leôncio. (1981). "O PCB: os dirigentes e a organização". In: B. Fausto (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. 3, Tomo III. São Paulo, Difel.
- MEDEIROS**, Leonilde S. (1982). *A questão da reforma agrária no Brasil. 1955-1964*. Dissertação de mestrado. USP.
- MIROUX**, Anne. (1982). "Agriculture et balance de paiements au Brésil". *Problèmes d'Amérique Latine*, 65, 3º trimestre.
- MÜLLER**, Geraldo. (1981a). *O complexo agroindustrial brasileiro*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

## MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: UM PROJETO INDUSTRIAL

- MÜLLER**, Geraldo. (1981b). *Companhias transnacionais e desenvolvimento na agricultura. O setor das oleaginosas.* São Paulo, CEBRAP.
- PREBISCH**, Raúl. (1963). *Hacia una dinamica del desarrollo latinoamericano.* Mar del Plata, Cepal.
- ROBBINS**, Lionel. (1935). *La grande dépression 1929-1934.* Paris, Payot.
- ROCHA DOS SANTOS**, Roseli (1987). *Les origines industrielles da modernisation agricole au Brésil.* Tese de Doutorado. Nanterre. Universidade de Paris X.
- SOCIEDADE Rural Brasileira.** (1956-1959). *A Rural.* São Paulo, SRB.
- SCHULTZ**, Theodor W. (1953). *The Economic Organisation of Agriculture.* New York, McGraw Hill Book Co. Inc.
- SCHULTZ**, Theodor W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture.* New Haven Conn., Yale University Press.
- SETUBAL FILHO**, Laerte. (1981). *A experiência cambial brasileira.* São Paulo, Unipress Editorial Ltda.
- TREVISAN**, Maria José. (1986). *50 anos em 5. A FIESP e o desenvolvimentismo.* Petrópolis, Vozes.
- VILLELA**, Anibal & **SUZIGAN**, Wilson. (1973). *Política de governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945.* Rio de Janeiro, IPEA-INPES.
- VILLELA LUZ**, Nícia. (1975). *A luta pela industrialização do Brasil.* São Paulo, Alfa Omega.
- WIRTH**, John (1973). *A política de desenvolvimento na era de Vargas.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.