

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pedro Vilela Caminha

A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro:
o Plano de Metas, a modernização agrícola
e seus impactos sobre a reforma agrária

Rio de Janeiro

2016

Lombada

Pedro Vilela Caminha

A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro:
o Plano de Metas, a modernização agrícola
e seus impactos sobre a reforma agrária

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Economia da Indústria e da
Tecnologia da Universidade Federal do Rio de
Janeiro (PPGE/UFRJ), como requisito parcial à
obtenção do título de doutor em Economia.

Orientador: Almir Pitas Freitas Filho
Coorientador: Luiz Carlos Delorme Prado

Rio de Janeiro

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

C183 Caminha, Pedro Vilela.
A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro: o Plano de Metas, a modernização agrícola e seus impactos sobre a reforma agrária. / Pedro Vilela Caminha. – 2016.
294 f. ; 31 cm.

Orientador: Almir Pita Freitas Filho.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2016.

Referências: f. 233 - 255

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Plano de Metas. 3. Modernização agrícola.
I. Freitas Filho, Almir Pita, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 333.3181

Pedro Vilela Caminha

A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro:
o Plano de Metas, a modernização agrícola
e seus impactos sobre a reforma agrária

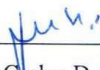
Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Economia da Indústria e da
Tecnologia da Universidade Federal do Rio de
Janeiro (PPGE/UFRJ), como requisito parcial à
obtenção do título de doutor em Economia.

Aprovada em



Almir Pita Freitas Filho (orientador)

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo



Luiz Carlos D. Prado (coorientador)

Doutor em Economia pela Universidade de Londres

v



Ana Célia Castro (Banca Examinadora)

Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas



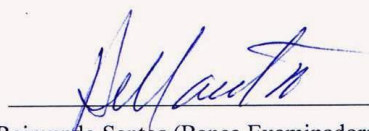
Geraldo Prado (Banca Examinadora)

Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro



Maria da Graça Fonseca (Banca Examinadora)

Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas



Raimundo Santos (Banca Examinadora)

Doutor em Ciências Políticas
pela Universidade Nacional Autônoma do México

AGRADECIMENTOS

À minha família
Aos meus amigos
A Pedro Navarrete
A Marden Rodrigues
Ao professor Almir Pita
Ao professor Luiz Carlos Prado
Ao professor Raimundo
À professora Ana Célia
Ao professor Eduardo Pinto
Ao professor Geraldo Prado
Ao professor Renato Maluf
À professora Maria da Graça
À professora Lia Hasenclever
Ao professor Rene Louis de Carvalho
Ao professor Luiz Pondé
A professora Viviane Lupurini
E, postumamente, ao professor Aloísio Teixeira

RESUMO: A pesquisa faz uma análise da história econômica da modernização da agricultura no Brasil e sua relação com a reforma agrária ao longo do período nacional desenvolvimentista brasileiro. A hipótese de pesquisa é que o Plano de Metas (1956-1961) desencadeou uma grande transformação na estrutura econômica da agricultura brasileira. A hipótese é testada empiricamente por meio da análise da quebra estrutural na série temporal de dados sobre salário rural, consumo de gêneros agrícolas, produtividade física dos fatores de produção e termos de troca entre agricultura e indústria. O resultado da pesquisa foi verificar empiricamente que a grande transformação na estrutura econômica da agricultura brasileira desencadeada pelo Plano de Metas seria o mecanismo que explicaria como houve a modernização agrícola no Brasil e porque – ao mesmo tempo – a reforma agrária tornou-se desnecessária para tal.

PALAVRAS-CHAVE: modernização agrícola; reforma agrária; Plano de Metas

ABSTRACT: The research examines the economic history of the agriculture modernization in Brazil and its relation to agrarian reform along the Brazilian national developmental period. The research hypothesis is that the Target Plan (1956-1961) triggered a big transformation in the economic structure of Brazilian agriculture. The hypothesis is tested empirically by analyzing the structural break in the time series of data on rural wages, agricultural consumption, physical productivity of production factors and the exchange terms between agriculture and industry. The outcome of the research was to make a empirical verify that the big transformation in the economic structure of Brazilian agriculture triggered by the Target Plan was the mechanism that would explain how there were agricultural modernization in Brazil and why – at the same time – the agrarian reform became unnecessary for such.

KEY WORDS: agricultural modernization; agrarian reform; Target Plan

Classificação no *Journal of Economic Literature*

N56: História Econômica; Agricultura; América Latina e Caribe

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. variáveis microeconômicas que incentivam a modernização agrícola.....	13
Tabela 2: síntese do debate sobre a reforma agrária entre Guimarães e Prado Jr.....	57
Tabela 3: as três vertentes de políticas de reforma agrária.....	65
Tabela 4: as quatro funções da agricultura no desenvolvimento da indústria.....	74
Tabela 5: Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's).....	121
Tabela 6: série temporal de inovações na legislação agrária pré-1955.....	131
Tabela 7: série temporal de inovações na legislação agrária pós-1961.....	193

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Metas de pavimentação e construção de rodovias federais (em km).....	141
Quadro 2. Metas para a área de alimentação do Plano.....	152
Quadro 3: Metas da indústria automobilística.....	154
Quadro 4: taxa de crescimento das lavouras de exportação. Brasil, 1948-1955 e 1956-1961.....	160
Quadro 5: taxa de crescimento dos cultivos de consumo interno (produtos selecionados). Brasil, 1948-1955 e 1956-1961.....	161
Quadro 6: taxa de crescimento dos mecanismos de incentivo para a modernização agrícola. Brasil, 1948-1955 e 1956-1961.....	165
Quadro 7: esperança de vida ao nascer. Brasil e grandes regiões, 1970 e 1980.....	192

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: regime de crescimento da indústria com oferta ilimitada de mão de obra na agricultura até atravessar o ponto de Lewis.....	32
Gráfico 2: relações de trabalho rural. Brasil, 1940-1980.....	88

Gráfico 3: emprego urbano e rural. Brasil, 1940-1980.....	122
Gráfico 4: salário mínimo real médio. Rio de Janeiro, 1940-1978.....	147
Gráfico 5: participação das áreas nos investimentos realizados pelo Plano de Metas..	150
Gráfico 6: percentual de alcance das Metas do Plano na área de alimentação.....	152
Gráfico 7: taxa de inflação nos preços e salários rurais. Brasil, 1948 a 1961.....	166
Gráfico 8: distribuição de terras por estabelecimentos rurais. Brasil, 1940 a 1960.....	167
Gráfico 9: distribuição de estabelecimentos rurais por área ocupada. Brasil, 1940 a 1960.....	167
Gráfico 10: Índice de Gini Fundiário. Brasil, 1940, 1950 e 1960.....	168
Gráfico 11: crescimento da renda e inflação mensal. Brasil, 1956-1963.....	174
Gráfico 12: produção nacional de tratores. Brasil, 1960-1969.....	194
Gráfico 13: taxa de inflação nos preços e salários rurais. Brasil, 1948-1963 e 1964-1978.....	197
Gráfico 14: taxa de crescimento das quantidades agrícolas.....	198
Gráfico 15: crescimento da renda e inflação mensal. Brasil, 1964-1973.....	200
Gráfico 16: produção nacional de tratores. Brasil, 1969-1978.....	202
Gráfico 17: coeficiente de importação de fertilizantes nitrogenados. Brasil, 1950-1983.....	206
Gráfico 18: elasticidade-preço da oferta de arroz, milho e soja. Brasil, 1948-1978.....	208
Gráfico 19: relação entre o preço do trator e o salário rural (r/w). Brasil, 1948-1978..	219
Gráfico 20: termos de troca entre agroindústria e agricultura de consumo interno (r/p). Brasil, 1948-1978.....	210
Gráfico 21: termos de troca entre agroindústria e agricultura de exportação (r/p_x). Brasil, 1948-1978.....	211

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: JK e o trator.....	159
------------------------------	-----

SIGLAS UTILIZADAS

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CACEX – Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Fazenda.

CAI's – “Complexos” agroindustriais

CEPAL/ONU – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe

CHVSF – Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco

CIP – Comissão Interministerial de Preços

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMBEU – Comissão Mista Brasil–Estados Unidos

CNAE /IBGE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE

CONEP – Conselho Nacional de Estabilização e Preços

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CREAI/BB – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA – Estados Unidos da América

FAO/ONU – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

(Food and Agriculture Organization, na sigla em inglês)

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IE/UNICAMP – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IR – Imposto de Renda

ITR – Imposto Territorial Rural

JK – Juscelino Kubitschek de Oliveira

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NPK – fertilizante composto de nitrogênio, fósforo e potássio

OLP – Organização para a Libertação Palestina

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG's – Organizações Não Governamentais

PCB – Partido Comunista do Brasil (até 1962; após, Partido Comunista Brasileiro)

PETROBRÁS – Companhia de Petróleo Brasileiro

PGPM – Programa de Garantia de Preços Mínimos

PND, II – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PPGE/UFRJ - Programa de Pós Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

PROALCOOL – Programa Brasileiro do Alcool

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSD – Partido Social Democrata

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RURBANO – Projeto rural-urbano

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura,

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SPD – Partido Social Democrata (Alemão)

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPRA – Superintendência de Política e Reforma Agrária

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: A AGRICULTURA NO DEBATE INTERNACIONAL	22
1.1. Os dois caminhos de modernização da agricultura.....	22
1.2. A agricultura na bibliografia clássica de desenvolvimento econômico.....	29
1.2.1. O modelo de emparelhamento estrutural de Abramovitz.....	30
1.2.2. O regime de crescimento com oferta ilimitada de mão de obra em Lewis....	31
1.2.3. A curva de Kuznets.....	36
1.2.4. Os incentivos econômicos à modernização agrícola em Schultz.....	38
CAPÍTULO 2: A AGRICULTURA NO DEBATE NACIONAL	42
2.1. O debate sobre a agricultura e a questão da reforma agrária no Brasil.....	42
2.1.1. Alberto Passos Guimarães.....	43
2.1.2. Caio Prado Junior.....	49
2.1.3. Ignácio Rangel.....	57
2.2. Uma proposta de taxonomia para as políticas de reforma agrária.....	59
2.3. A teoria econômica da CEPAL e o modelo estagnacionista de Furtado.....	68
CAPÍTULO 3: A AGRICULTURA NA CRÍTICA PÓS-64	76
3.1. A funcionalidade da agricultura ao desenvolvimento da indústria.....	76
3.2. A contribuição da escola de Campinas.....	80
3.3. O “protagonismo” da agricultura familiar “camponesa”.....	87
3.4. A nova roupagem do velho debate: agricultura orgânica e transgênica.....	95
CAPÍTULO 4: A AGRICULTURA ANTES DO PLANO DE METAS	99
4.1. A agricultura na industrialização restringida.....	99
4.2. Análise da série temporal de inovações na legislação agrária brasileira durante a industrialização restringida.....	118

CAPÍTULO 5: O PLANO DE METAS E A AGRICULTURA	133
5.1. O Plano de Metas e a industrialização “pesada”	134
5.2. A reforma agrária no pensamento juscelinista.....	145
5.3. A modernização agrícola no Plano de Metas.....	149
CAPÍTULO 6: A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA SEM REFORMA AGRÁRIA	173
6.1. A agricultura no imediato pré-64.....	173
6.2. A agricultura no imediato pós-64.....	185
6.3. A agricultura na industrialização “acelerada”	200
CONCLUSÃO	214
ANEXO I: SÉRIE TEMPORAL DE INOVAÇÕES NA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA. BRASIL, 1934-1971	222
ANEXO II: COMPOSIÇÃO MACROECONÔMICA DA RENDA NACIONAL. BRASIL, 1948-1978	228
ANEXO III: ELASTICIDADE-PREÇO DA OFERTA AGRÍCOLA (PRODUTOS SELECIONADOS). BRASIL, 1948-1978	230
ANEXO IV: DADOS SOBRE A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA. BRASIL, 1948-1978	231
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	233
REFERÊNCIAS AUDIOVISUAIS	255

APRESENTAÇÃO

O tema da presente pesquisa de tese de doutorado é a história econômica da modernização da agricultura no Brasil e sua relação com a reforma agrária ao longo do período nacional desenvolvimentista. Assim, a pesquisa se insere na área de História Econômica do Brasil Contemporâneo, com o tema da modernização da agricultura brasileira e seus impactos sobre a reforma agrária entre as décadas de 1950 e 70.

A pesquisa tem o objetivo de demonstrar empiricamente a hipótese apresentada em termos teóricos por autores como Erich Jacoby (1980), José Graziano da Silva (1987b) e Sérgio Leite & Moacir Palmeira (1996). Esta hipótese afirma que o Plano de Metas, ao deslançar a modernização agrícola no Brasil, tornou a reforma agrária obsoleta para este objetivo.

No entanto, os autores levantam a hipótese acima de forma apenas teórica, sem apresentar uma demonstração empírica sobre a mesma. Assim, a possível contribuição – ou originalidade – da presente pesquisa de tese de doutorado é no sentido de procurar demonstrar empiricamente o quadro teórico já sugerido na bibliografia especializada. Este quadro é considerado como relativamente exaurido na historiografia econômica da agricultura brasileira em termos teóricos, mas ainda possui uma relativa carência de demonstrações empíricas.

Assim, esta tese de doutorado aborda o debate da época, testando-o com os dados disponíveis atualmente. Distante da paixão daqueles anos, a pesquisa concentra-se mais no quê de fato ocorreu empiricamente, e menos em suas interpretações e debates teóricos. Seguindo por esse caminho, a presente tese de doutorado em muito se assemelha a parte da mais recente historiografia econômica internacional, em que se tem menos a preocupação com o debate em si, e mais em testá-lo empiricamente com os dados disponíveis atualmente na histórica econômica nacional.

Algumas das dificuldades encontradas ao longo do processo de pesquisa se relacionam com a vasta – e às vezes sentida como interminável – bibliografia existente sobre o tema. Da mesma forma, também se esbarrou na variedade de temas correlacionados à hipótese de pesquisa, em um período da história do Brasil que desperta tantas paixões e proximidades com personalidades de renome nacional e até internacional – mas que é tão pouco e tão mal estudado.

Para suprir aquela primeira dificuldade, foi feita uma síntese dos principais autores em destaque. Além disso, mesmo as pesquisas mais recentes e atuais têm como referências bibliográficas precisamente os mesmos autores em que esta tese se fundamenta.

Da mesma forma, excluiu-se da pesquisa o detalhamento das instituições – e atores – que foram lócus de formulação e execução das políticas econômicas, optando-se pela análise da legislação agrária. Por isso, selecionaram-se os temas mais diretamente relacionados à hipótese de pesquisa, omitindo inúmeros outros assuntos que podem vir a ser objeto de pesquisa por quem se interessar.

Para a demonstração empírica da hipótese de pesquisa, fez-se necessário confeccionar uma série histórica de indicadores de modernização agrícola no Brasil. Em primeiro lugar, elaborou-se uma série de quantidades de tratores em uso por área plantada na agricultura brasileira. Parte destes dados já foi trabalhada em Szmrecsányi (1986), Graziano (1987), Kageyama et alii. (1990) e outros autores, e atualmente estão facilmente acessíveis na série *Estatísticas do século XX*, disponíveis na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na rede internacional de computadores.

Tais indicadores têm o objetivo específico de apresentar evidências empíricas que descrevam o fato histórico que houve entre as décadas de 1950 e 1970: a modernização da agricultura brasileira. No entanto, estes indicadores ainda não explicam o mecanismo como esse processo ocorreu. Por isso, foram confeccionadas séries temporais de preços e quantidades da agricultura brasileira que as diferentes escolas de pensamento da teoria econômica consideram como variáveis explicativas da modernização agrícola no Brasil.

A confecção destas séries temporais de preços e quantidades teve o objetivo de testar empiricamente se, após a segunda metade da década de 50, teria ocorrido uma quebra na tendência de longo prazo da estrutura econômica da agricultura brasileira. Esta transformação estrutural pode explicar o deslanche da modernização agrícola nos anos 60 e 70 e, em especial, a “*decretação da obsolescência da ‘reforma agrária’ da década de 50*”, nas palavras de Leite & Palmeira (1996, pp. 103-104; cf. Leite, 2005, pp. 318-319). Na terminologia da teoria estatística, a hipótese de pesquisa é que, após o Plano de Metas, ocorreu uma quebra estrutural na tendência histórica das séries temporais de variáveis econômicas que podem funcionar como mecanismo de incentivo para a modernização agrícola.

Para a confecção das séries temporais de variáveis econômicas sobre a agricultura brasileira, a principal fonte de dados utilizada foi a já mencionada série *Estatísticas do século XX*, do IBGE. Nesta fonte, os dados sobre ocupações rurais e urbanas, além do crescimento da produção, da produtividade e dos preços de cada gênero agrícola, foram feitos com base nos *Anuários Estatísticos*. Já os dados de concentração fundiária e relações de trabalho se basearam nos *Censos Demográficos* decenais.

Para a confecção das séries temporais de dados empíricos, as maiores dificuldades foram com relação ao salário rural e o preço do trator. Ao longo da pesquisa bibliográfica, encontrou-se em Bacha (1979) uma série histórica de salários rurais do Estado de São Paulo entre 1948 e 1978. Também se encontrou informações sobre os salários rurais no Instituto de Economia Agrícola (IEA/SP); no entanto, estes dados referem-se apenas aos anos após 1969.

A fonte de Bacha (1979) para o período anterior a 1969 foi o trabalho de Sendin, (1972, p. 176), em pesquisa para o mesmo IEA/SP. Nesta sua pesquisa, Sendin (1972) coletou as informações diretamente nos registros das fazendas, entre 1948 a 1968. Em cada Divisão Regional Agrícola (DIRA) de São Paulo,

selecionou-se, com a colaboração dois Assessores de Sócio-Economia das DIRAS, duas propriedades agrícolas que possuíam escrituração referente a salários durante o período 1948 a 1968. Os critérios usados nessa escolha foram a existência das informações e a confiança do Agrônomo local na sua fidedignidade (Sendin, 1972, p. 172)

A importância de São Paulo para o setor agrícola nacional é embasada em Szmrecsányi (1986); este autor também justifica a unidade de análise ser estadual, e não regional. Por isso, apesar de pequena, pode-se considerar que se dispõe de uma amostra relativamente representativa dos dados de salários para o conjunto da agricultura brasileira, especialmente no que se refere à modernização agrícola e a questão da reforma agrária no Brasil: se até os anos 60 o salário do “boia fria” paulista era baixo, é absolutamente plausível pensar que nos outros estados da República remuneração do trabalhador rural era ainda mais irrisório.

Além disso, pesquisa empírica de Baiardi (1986, sob orientação do mesmo Szmrecsányi), encontra evidências robustas de que a trajetória do salário rural em São Paulo foi bastante semelhante a que ocorreu em outras regiões agrícolas do país. Por exemplo, em São Paulo, nos anos 60 e 70 houve uma forte elevação salarial dos trabalhadores rurais observada também na remuneração dos empregados no cultivo de

arroz do município de Campanha (Rio Grande do Sul), na lavoura de cana-de-açúcar em Piracicaba (São Paulo) e na plantação de cacau em Cacaueira (Bahia).

Também se elaborou um índice de demanda efetiva de gêneros agrícolas, com base na urbanização da economia brasileira. Por sua importância para a agricultura e – até mesmo – a economia nacional, também se confeccionou um índice de demanda exterior de gêneros agrícolas.

Em conjunto, os gêneros agrícolas pesquisados compõem uma cesta de 17 produtos pesquisados pelo IBGE. São eles: algodão, amendoim, arroz, banana, batata, cacau, café, cana, cebola, feijão, laranja, mandioca, milho, soja, tomate e trigo. Para a composição do índice de preços agrícolas, excluiu-se a atividade pecuária (como a criação bovina, suína e de aves), que é pesquisada de maneira apenas indireta, por meio da análise do comportamento do cultivo de milho.

A maior dificuldade da pesquisa foi com relação aos dados sobre o preço do trator. Praticamente toda a bibliografia especializada – com apenas duas exceções – se baseia nos dados do IBGE, que informam somente as quantidades de tratores e maquinários agrícolas produzidos ou em uso na agricultura brasileira, sem fazer qualquer menção ao seu valor-de-troca.

Inicialmente, os dados sobre o preço do trator foram parcialmente encontrados em trabalho de Rezende & Goldin (1993). No entanto, os autores utilizam números-índice sobre a taxa de inflação dos preços do trator, e não o seu próprio valor absoluto, em cruzeiros correntes.

Por isso, foi-se na Biblioteca do Ministério da Fazenda pesquisar a fonte de Rezende & Goldin (1993): os *Boletins Mensais* da Câmara de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil. Esta fonte é a mesma de Lago (1978), mas que por diversos motivos não foi considerada confiável e consistente.

Tinha-se a esperança de que a lacuna no preço do trator pudesse ser suprida por meio de consulta na Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). No entanto, a Associação de Fabricantes não trata de forma alguma dos preços praticados por seus associados. Por isso, o economista da ANFAVEA, Felipe Insunza, sugeriu pesquisar diretamente junto à agroindústria.

Assim, entrou-se em contato com a maior fabricante de tratores instalada no país: a AGCO (Agriculture Company). No entanto, a empresa não conta com um Centro de Documentação e História, e – de maneira muito atenciosa – sua Gerente de

Marketing e Comunicação Social, Cristiane Masina, sugeriu perguntar às concessionárias autorizadas.

Por uma pitada de sorte, a Gerente da AGCO também disponibilizou uma série de dados sobre as quantidades produzidas de tratores que tinham como fonte uma bibliografia ainda não conhecida: a tese de John Sanders Jr. (1973), intitulada *Mechanization and employment in brazilian agriculture, 1950-1971*, ou *Mecanização e emprego na agricultura brasileira, 1950-1971*, em uma tradução livre. Esse périplo se encerrou com a obtenção de uma versão digital da tese de Sanders Jr. (1973), disponibilizada pela Rosângela Lacerda de Castro, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) de Milho e Sorgo, sediada em Sete Lagoas (Minas Gerais).

Com a tese de Sanders Jr. (1973) em mãos, verificou-se que o autor tinha pesquisado o preço do trator do clássico “Livro Vermelho” do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA/SP): *Desenvolvimento da agricultura paulista*, de 1972. Embora essa pesquisa tenha se limitado aos anos entre 1950 e 1971, estes dados serviram como base para a confecção da série temporal de preço do trator, que foi completada por meio da extrapolação do Índice de Preços de Máquinas Agrícolas, disponível no ipeadata.gov.br.

Uma vez completada a série temporal de dados sobre a modernização da agricultura no Brasil, passou-se a trabalhá-los. Nesse ponto, é importante observar que os testes estatísticos realizados na presente pesquisa não são – de modo algum – definitivos.

Deu-se preferência por fazer os testes mais simples, sem a preocupação de adotar as últimas e mais recentes metodologias estatísticas publicadas ontem nas mais conceituadas revistas internacionais na área de Estatística ou Econometria. Embora estes testes possam ser mais rigorosos, eles tornariam a presente pesquisa de doutorado em Economia mais preocupada com a análise estatística do que com a teoria econômica – e absolutamente incompreensível para economistas não familiarizados com a Estatística, ao mesmo tempo em que não haveria avanços retumbantes na comprovação ou não da hipótese de pesquisa da presente tese de doutorado.

Especificamente com relação à parte quantitativa e estatística da pesquisa, seu objetivo foi apontar novas linhas de investigação sobre o tema, com maior coerência analítica. Isto porque o período nacional desenvolvimentista brasileiro, além de ser pouco estudado, é sobremaneira mal pesquisado, sem a coerência analítica exigida para outras áreas de conhecimento ou períodos históricos.

Por exemplo, um dos principais autores especializados na História Econômica da Agricultura no Brasil, e reconhecido por seu rigor, Szmrecsányi (1986) adota como recorte cronológico o período 1930-1970. Este recorte cronológico – repetido por inúmeros autores – é absolutamente arbitrário. Isto porque o período 1945-1970 não é de forma alguma homogêneo – ou então, se ignora a contribuição ímpar de Mello (1975) acerca da centralidade do Plano de Metas no processo de industrialização e modernização da agricultura no Brasil.

Outro exemplo, e com importância central na presente pesquisa, diz respeito a quando Szmrecsányi (1986) repete a crítica feita pelos autores do pós-64 considerando que a agricultura brasileira respondeu adequadamente ao desenvolvimento da indústria nacional no período 1930-1970. No entanto, Szmrecsányi (1986) tenta demonstrar esta crítica com base em informações estatísticas apenas sobre o crescimento da produção agrícola. Assim, apresenta diversos dados que evidenciam empiricamente o forte crescimento da produção da agricultura brasileira entre 1930 e 1970. Com isso, Szmrecsányi (1986) considera demonstrada a crítica do pós-64 de que a agricultura não foi um obstáculo para o desenvolvimento da indústria nacional.

No entanto, a mais básica e elementar teoria econômica ensina que o crescimento da oferta agrícola deve ser comparado à ampliação da sua demanda efetiva, que é dada pela urbanização da economia brasileira. E esta relação entre a economia rural e a urbana não recebe a devida atenção em Szmrecsányi (1986).

Um terceiro e último exemplo sobre a pequena atenção à coerência analítica nas pesquisas na área da História Econômica da Agricultura brasileira é encontrado em outro autor também bastante conceituado: José Graziano da Silva (1987). Este tenta demonstrar aquela mesma crítica com base em dados sobre o valor da produção agrícola. Ao fazer isso, Graziano (1987) simplesmente mistura o crescimento da quantidade produzida pela agricultura brasileira com a inflação nos preços dos gêneros agrícolas.

O simples crescimento da produção agrícola, assim como do seu valor, não tem a menor capacidade de falsear ou não a argumentação clássica dos autores da década de 1950 acerca da possível disfuncionalidade da agricultura brasileira ao desenvolvimento da indústria nacional. A argumentação dos clássicos dizia respeito justamente à relação entre as taxas de aumento do preço e da quantidade da produção da agricultura brasileira (ou seja, à elasticidade-preço da oferta agrícola, na terminologia da teoria microeconômica). A este propósito, publicação bastante recente – *O Censo entra em*

campo, sob coordenação de Senra (2014) – reuniu em quase 600 páginas duas dezenas de artigos de mais de 20 especialistas no trabalho e análise dos dados econômicos sobre a agricultura brasileira, sem que seja feita nenhuma única vez sequer uma breve menção a elasticidade-preço da oferta agrícola no Brasil.

Conforme já é possível constatar, a presente pesquisa de doutorado tem seu principal diálogo com os autores clássicos do debate da década de 50, como Celso Furtado (1966) e Caio Prado Jr. (1963), bem como, a contribuição ímpar feita pela crítica construtiva dos autores da escola de Campinas, como Mello (1975), Szmrecsányi (1986), Graziano (1987), Kageyama et ali (1992) e especialmente Leite & Palmeira (1996).

O diálogo com os demais críticos foi mais limitado, até porque o “estado da arte” permanece sendo a argumentação inovadora de Castro (1969). Os autores posteriores se preocuparam muito mais em replicar sua argumentação para áreas e territorialidades específicas, sem construir algo efetivamente inovador, como fez Castro (1969). Assim, o diálogo com os autores recentes foi realizado unicamente na medida em que estes fazem uma crítica construtiva aos autores clássicos, o que é feito principalmente pelos autores filiados à tradição da escola de Campinas.

Como já antecipado acima, mesmo o diálogo com os autores de Campinas foi feito com ressalvas. Por exemplo, o recurso a conceitos da teoria marxista canônica – como é emblemático no uso abusivo do termo “capitalismo” – mais obscurecem do que contribuem para o debate. Outro exemplo se refere à teoria da reprodução ampliada do capital, cujo elevado nível de abstração a torna de difícil aplicação para o estudo de um país concreto.

Um caso a parte é o diálogo com José de Souza Martins (1981). Este autor é considerado de forma implícita em Santos (2007b) como o “estado da arte” do tema da reforma agrária no Brasil. No entanto, Martins (1981) pouco ou nada fala da modernização agrícola em si. Inclusive, em razão da ênfase conferida pelo autor ao tema da extensão da fronteira agrícola, pode inclusive parecer que o mesmo nega a amplitude alcançada pela modernização da agricultura brasileira, tendo em vista sua capacidade de crescimento da produção agrícola com base no simples aumento da área plantada.

Além do diálogo autoral, a presente tese de doutorado possui um forte – e por vezes bastante explícito – diálogo com o campo ideológico da esquerda nacional. Longe de “contaminar” a cientificidade de uma pesquisa acadêmica, esse posicionamento

político tem a funcionalidade de explicitar as implicações de política econômica da tese de doutorado em História Econômica e, principalmente, deixá-la mais atual.

Além disso, e mais importante, o núcleo da hipótese de pesquisa é de que a melhoria do padrão de vida dos grupos subalternos não traz somente vantagens sociais e políticas. Principalmente, deve-se sublinhar que a hipótese nuclear de pesquisa é que a melhoria no padrão de distribuição da renda pode também trazer implicações – sobretudo – para o desenvolvimento tecnológico da economia nacional.

O foco na agricultura do Brasil como um todo pode ser considerada como o principal e maior mérito da presente pesquisa. Em conjunto, a única desagregação feita nos dados sobre a agricultura brasileira como um todo foi aquela “velha” dicotomia clássica verificada – e conservada – acerca da heterogeneidade estrutural entre a lavoura de exportação e o cultivo de consumo interno.

Todavia, o foco na agricultura do Brasil como um todo também algumas lacunas e limitações significativas. A principal e mais perceptível foi com relação à análise regional ou estadual. Por questões de simplificação argumentativa e de prazo temporal disponível, utilizaram-se apenas dados agregados para o conjunto da agricultura do Brasil como um todo. Como dito, a exceção ficou por conta dos dados sobre o salário rural e o preço do trator, encontrados apenas para o estado de São Paulo.

Sem dúvida, o detalhamento a nível regional poderia refinar mais a pesquisa, especificamente com relação a temas como a migração rural-rural e a extensão da fronteira agrícola. No entanto, a análise regional exigiria outras hipóteses e pressupostos que seriam altamente frágeis. De acordo com Szmrecsányi (1986), a maior e mais marcante característica do processo de modernização da agricultura brasileira foi a forte migração rural-urbana inter-regional, associada à forte especialização produtiva e concentração regional da produção agrícola em um par de estados da República: São Paulo e Rio Grande do Sul.

A análise da agricultura em nível nacional também traz indagações sobre a manutenção da predominância numérica do emprego rural em regiões específicas, especialmente no Nordeste. No entanto, como dito acima, a análise a nível do Brasil como um todo destaca a importância de uma área monetária nacional, bem como, e em especial, da crescente integração física dos mercados de bens de consumo, bens de capital e – principalmente – de trabalho, observada no subperíodo histórico posterior ao Plano de Metas.

Da mesma forma, a análise parcial por gênero agrícola também poderia refinar mais a pesquisa. No entanto, preferiu-se privilegiar a análise em nível agregado, para não se fazer necessário levantar hipóteses frágeis sobre barreiras à entrada ou saída de cada gênero de produção, migração, transporte, mercado local, regional, nacional ou exterior, etc.

Da mesma maneira que a análise regional ou parcial, também se excluiu da presente pesquisa o detalhamento específico do comércio exterior. O aprofundamento da análise do setor externo poderia refinar a pesquisa, especificamente no tocante à questão da política de remessa de lucros e dividendos. No entanto, o detalhamento do setor externo poderia tirar o foco da pesquisa do mercado interno, em especial no que esta diz respeito à relação entre agricultura e indústria – em particular, na industrialização ou modernização agrícola.

Outra lacuna da pesquisa foi não ter conseguido abordar o debate entre as classes dirigentes rurais e urbanas, e especificamente entre as frações de classes rurais – como a organização de cafeicultores paulistas em torno da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a associação de pecuaristas e grandes comerciantes rurais na Confederação Nacional da Agricultura (CNA), cada uma até relativamente favorável a diferentes vertentes de reforma agrária. À falta de tempo disponível para tudo, preferiu-se concentrar-se no debate entre as classes trabalhadores e seus representantes, especificamente na questão da construção do sindicalismo rural brasileiro com a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a previdência rural.

Outra lacuna foi com relação ao tema da comercialização rural. A ideia inicial da pesquisa era analisar também a contribuição de Ignácio Rangel (1962) nesse tema, ao lado das formulações de Caio Prado Jr. (1963) e Alberto Passos Guimarães (1963) no âmbito da política de terra e trabalho. Rangel (1962) destaca uma vertente de reforma agrária que denomina “não propriamente agrária”, no âmbito da comercialização rural, por meio de um Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

No entanto, não foi possível aprofundar esta análise teórica, tampouco descrever a série temporal de inovações na política de comercialização rural no Brasil. Com certeza, esta é uma lacuna relevante; no entanto, por se tratar de uma política que atua na esfera da circulação de mercadorias, considera-se que a ênfase na política de terras e de trabalho, por estarem presentes na esfera da produção de mercadorias, já contempla a questão da política de reforma agrária com relativo sucesso. Em grande parte, o

argumento acima também se aplica a outra lacuna perceptível na presente pesquisa: com respeito ao crédito rural.

Finalmente, em termos conceituais, a associação da reforma agrária com a política de trabalho e de terras possui um relativo consenso na bibliografia especializada. Especialmente no pensamento econômico brasileiro dos anos 60 e 80, esta associação chegou a ser relativamente forte.

No entanto, a partir de então, a crítica anti-economicista conseguiu alcançar seu objetivo de excluir da conceituação de reforma agrária as políticas trabalhista e previdenciária rurais. Em contraposição, a associação da reforma agrária com a política de comercialização rural não era considerada como uma política “propriamente” agrária nem sequer pelo próprio Rangel (1962), ao designá-la de forma dual como “reforma agrária não propriamente agrária”.

Ainda no tocante às definições conceituais, o controverso termo “desenvolvimento” é conceituado aqui tal como ele era pensado na década de 50: desenvolvimento industrial e tecnológico. As dimensões extra-econômicas da imagem vulgar de desenvolvimento – enfatizadas nas múltiplas críticas do pós-64 ao nacional desenvolvimentismo – são abordadas em virtude da ênfase que a presente pesquisa faz na questão da consecução de uma política de reforma agrária e seus efeitos sobre o padrão de distribuição de renda na agricultura.

Além disso, observa-se que o uso na presente pesquisa dos termos “renda nacional” ou “renda brasileira” refere-se ao que na área da Contabilidade Nacional se denomina de “renda interna”, ou Produto Interno Bruto (PIB). Por privilegiar a análise do setor interno, não se faz a distinção entre renda nacional e renda interna. Da mesma forma, para tornar mais palatável ao leitor não economista, também não se faz distinção entre “produto” e “renda” e nacional.

Finalmente, com relação ao recorte cronológico, foi destacado o período entre 1948 e 1978. O ano de 1948 foi eleito por três motivos: um econômico, outro estatístico e um último político.

Em primeiro lugar, em 1948 foi quando se reiniciou a política de controle seletivo sobre as importações. Esta política tinha sido adotada anteriormente nos anos de guerra. No imediato pós-1945, tentou-se eliminar o controle seletivo das importações. Todavia, em virtude das mudanças na economia brasileira entre 1930 e 1945, o controle das importações era restaurado menos de dois anos depois – e iria ser mantida pelo menos até 1961.

Em segundo lugar, e diretamente relacionado à política de controle das importações, em 1948 também se iniciam a coleta de dados estatísticos detalhados sobre a agricultura e a indústria brasileira. Ainda mais importante, em 1948 se inicia a coleta de dados sobre o salário do trabalhador rural temporário (popularmente conhecido como “boia fria”) em São Paulo.

Em terceiro e não menos importante lugar, o recorte cronológico em 1948 também exclui da análise mais aprofundada o controverso subperíodo entre 1930 e 1945. Embora este subperíodo possa ser considerado relevante para o debate sobre planejamento econômico e industrialização no Brasil, tanto as discussões quanto o aparelhamento do Estado para a intervenção na economia ainda se encontravam em uma fase que – pode-se chamar assim – ainda incipiente. Ainda mais importante, o recorte cronológico em 1948 tem o objetivo de enfatizar que o estágio central e decisivo do processo de industrialização nacional – o Plano de Metas – ocorreu sob os auspícios de um regime democrático.

Por sua vez, o recorte cronológico em 1978 ocorre por ser este o ano do 2º Choque do Petróleo e subsequente choque dos juros dos EUA, que levariam à crise da dívida externa. O Choque do Petróleo reverteu a secular deterioração dos termos de troca entre agricultura e indústria. No setor interno, 1978 também seria o ano de término do 2º PND que – pode-se chamar assim – seria o responsável por “completar” o processo de industrialização da economia brasileira.

Feita essa breve apresentação da pesquisa de tese de doutorado, torna-se possível agora expor sua introdução. Esta é feita nas páginas a seguir.

INTRODUÇÃO

Ao longo da leitura da bibliografia especializada, foi possível levantar a hipótese de que o Plano de Metas produziu uma transformação na infraestrutura econômica da agricultura brasileira. A transformação estrutural desencadeada pelo Plano de Metas pode ter produzido o mecanismo de incentivo que ia desencadear a modernização agrícola, tornando desnecessária – ou obsoleta – a consecução de uma política de reforma agrária tal como pensada por autores representativos do pensamento econômico brasileiro daquela época.

Segundo as diferentes escolas de pensamento econômico, a obsolescência da reforma agrária pode ter sido produzida por dois lados. Por um lado, a implantação dos “complexos” agroindustriais pelo Plano de Metas levou a uma baixa no preço do trator, fertilizante e demais técnicas agrícolas modernas.

Por outro lado, o Plano também gerou um forte crescimento no emprego fora da agricultura; este crescimento levaria a uma diminuição na abundância da oferta de mão de obra agrícola, e pode ter elevado o salário rural (Baiardi, 1996; ver Paiva, 1965, e Schultz, 1964; cf. Allen, 2011). Ao mesmo tempo, o crescimento no emprego urbano também expandiu a demanda efetiva por gêneros agrícolas, ampliando o mercado consumidor da agricultura (Szmrecsányi, 1986, p. 122). O crescimento da demanda efetiva – ao chegar a ser maior que o incremento da produtividade da agricultura – também pode ter contribuído para a melhora nos preços agrícolas (Bacha, 1979; Dall’Acqua, 1985).

Finalmente, Kageyama (1990) e Castro & Fonseca (1991, pp. 58-59) destacam que a implantação de agroindústrias no país também permitiu que a produção de maquinários e implementos agrícolas gradualmente os adaptasse às peculiaridades de cada região rural do país. Desse modo, por meio do processo de se “aprender fazendo”, ou *learning by doing*, também houve o incremento na produtividade do capital na agricultura brasileira, em comparação à do trabalho rural.

Para Fonseca (1990, pp. 213-214 e 236), “*os fabricantes de implementos têm sua história associadas a certas regiões e à expansão de certas culturas, assimilando melhor as necessidades dos agricultores próximos, o que ajuda a tornar os seus implementos extremamente funcionais*”. Por meio do processo de se “aprender fazendo”, “*é através do esforço de adaptação que se define a funcionalidade da*

máquina em relação às atividades agrícolas. ” Por isso, “a melhoria de qualidade dos equipamentos agrícolas pode representar estímulo tão importante quanto seu barateamento, na medida em que proporcionam um aumento do rendimento.”

Em síntese, portanto, é possível formular a hipótese de que o Plano de Metas produziu uma transformação na infraestrutura econômica da agricultura brasileira. De acordo com Castro (1990, p. 35), o Plano de Metas teria montado as *“as bases da, ou pré-condições para, a expansão do moderno complexo agro-industrial”* especificamente no tocante aos *“aos setores à montante da agricultura e à construção da infra-estrutura de transporte”*.

Em uma frase, a transformação produzida pelo Plano de Metas pode ter interferido na infraestrutura da agricultura brasileira por meio de pelo menos cinco variáveis econômicas: em primeiro lugar, ela pode ter abaixado o preço de tratores, fertilizantes e outras máquinas e implementos agrícolas (r , de *rent*, em inglês); em segundo, ampliado o mercado consumidor de gêneros agrícolas (C); em terceiro, pode ter melhorado os preços destes gêneros (p); em quarto lugar, também pode ter elevado o custo da mão de obra rural (w , de *wage*); e, em quinto e último lugar, incrementado a produtividade física do capital agrícola em comparação ao trabalho rural (PMg , abreviação de produtividade marginal).

Cabe notar que a elevação salarial rural, a ampliação do mercado consumidor, o incremento na produtividade agrícola e a reversão nos termos de troca entre agricultura e indústria em decorrência do deslanche do próprio processo de industrialização e urbanização da economia nacional é exatamente o que previa originalmente a teoria da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que serviu de embasamento teórico para a formulação e implementação do Plano de Metas. Esta modelagem analítica pode ser considerada como uma das principais contribuições dessa tese de doutorado, particularmente na área da Economia Aplicada. Uma síntese das cinco hipóteses explicativas sobre a modernização agrícola pode ser observada abaixo, na **Tabela 1**.

Tabela 1: variáveis microeconômicas que incentivam a modernização agrícola	
Variável econômica	Notação algébrica
demanda efetiva	C
preço do gênero agrícola	p
custo do capital rural	r
salário do trabalhador rural	w
produtividade dos fatores	PMg

No decorrer dos anos 60, a transformação na infraestrutura da economia brasileira produzida pelo Plano de Metas seria complementada por uma série de inovações institucionais, particularmente importantes para a modernização agrícola e a questão da política de reforma agrária. Isto porque o Plano de Metas também iria produzir uma mudança política e institucional no decorrer dos anos 60 que, igualmente, pode ter contribuído de maneira indireta para a modernização agrícola.

Por meio da análise da legislação, confeccionou-se uma série temporal destas inovações políticas e institucionais. Mais especificamente, Palmeira (1989) e Leite (2005) destacam o impacto da extensão da legislação trabalhista e previdenciária para a agricultura brasileira, com o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), em 1967. Por sua vez, Delgado (1985) destaca a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965.

No entanto, a série de mudanças extra-econômicas não anula a hipótese de pesquisa, de que o Plano de Metas – ao produzir uma transformação na infraestrutura econômica da agricultura brasileira – fez com que estas alterações institucionais servissem de forma apenas complementar para o processo que já havia sido desencadeado de modo estrutural. Por exemplo, no caso da “moderna” legislação trabalhista e previdenciária rural, esta se transformava em uma política social apenas, e não mais em uma estratégia para a modernização agrícola, que já estava sendo feita, e passava a colocar a reforma agrária a seu “reboque”. O mesmo argumento se aplica para a massificação da política de crédito rural, no pós-1964.

Para demonstrar a hipótese da pesquisa, a tese se divide em seis capítulos, além da apresentação, desta introdução e de sua conclusão. Os três primeiros capítulos apresentam uma revisão da bibliografia especializada na História do Pensamento Econômico sobre a modernização da agricultura no Brasil e no mundo. Os três últimos capítulos analisam o comportamento da agricultura na História Econômica do Brasil.

Em conjunto, os Capítulos 1, 2 e 3 têm o objetivo de situar o leitor no debate sobre as questões da agricultura na década de 1950. Assim, estes três capítulos apresentam uma revisão bibliográfica sobre o tema – o que se convencionava denominar de “estado da arte”. A revisão bibliográfica é feita tomando como fio condutor o desenvolvimento histórico deste debate teórico no Brasil e no mundo.

O Capítulo 1 faz uma revisão da bibliografia internacional sobre o tema da agricultura no desenvolvimento econômico. Para isso, é subdividido em dois tópicos.

No primeiro, com base na tipologia da obra seminal de Barrington Moore Jr. (1966), *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*, aborda-se os dois caminhos de modernização da agricultura: um é feito com base na democracia; e o outro, com o recurso à ditadura. Com base nesta tipologia, se tece breves pinceladas sobre as experiências pioneiras de modernização agrícola dos EUA, França e Grã-Bretanha. A seguir, aborda os processos mais recentes de industrialização no Canadá, Argentina e Austrália, bem como, as experiências tardias, da Alemanha e do Japão; e, por fim, da primeira metade do século XX, com os movimentos na Rússia, no México e na Coreia.

A seguir, no segundo tópico do Capítulo 1, analisa-se como a bibliografia clássica de desenvolvimento econômico das décadas de 1950 e 60 incluiu o tema da agricultura nos seus modelos teóricos. Em específico, destacam-se quatro modelos de desenvolvimento da indústria a partir da agricultura: o modelo de emparelhamento estrutural, de Moses Abramovitz (1956); o regime de crescimento da indústria com oferta ilimitada de mão de obra na agricultura, em W. Arthur Lewis (1954); a chamada curva de Simon Kuznets (1955); e os mecanismos de incentivo econômico à modernização agrícola, em Theodore Willian Schultz (1964).

Uma vez apresentada a História do Pensamento Econômico Internacional sobre o tema da modernização agrícola, no Capítulo 2 entra-se na área da História do Pensamento Econômico no Brasil. Assim, aborda-se o debate sobre a agricultura brasileira e a questão da reforma agrária, destacando três autores representativos do pensamento econômico do Brasil dos anos 50 e 60: Alberto Passos Guimarães (1963), Caio Prado Junior (1963) e Ignácio Rangel (1962).

Ao expressar o sentimento – ou “espírito” – daquela época, o Capítulo 2 destaca um duplo aspecto sobre a questão da política de reforma agrária no Brasil da década de 50. Em primeiro lugar, mostra que a reforma agrária não dizia respeito apenas ao parcelamento de terras, mas também podia se referir a outras medidas de apoio ao pequeno agricultor e, em particular, ao trabalhador rural. Em segundo e não menos importante lugar, a conexão entre os Capítulos 1 e 2 evidencia que na década de 50 a reforma agrária era entendida como uma estratégia – ou caminho – particular de modernização agrícola: pela via *farmer*.

No tópico seguinte apresenta-se uma síntese do anterior, oferecendo uma proposta de taxonomia para as políticas de reforma agrária. Ainda no Capítulo 2, em seu terceiro e último tópico, analisa-se a teoria econômica da CEPAL e o que ficou conhecido na historiografia do pensamento econômico nacional e internacional como o modelo estagnacionista, de Celso Furtado (1966). Este autor apresenta uma formalização teórica – como um modelo econômico – da argumentação dos três autores agraristas destacados anteriormente.

De uma forma breve e simplificada, o modelo estagnacionista considerava que a estrutura econômica da agricultura brasileira – em particular, seu padrão de distribuição de renda e de terras concentrado ao extremo – como um entrave ao desenvolvimento da indústria nacional. A disfuncionalidade da agricultura ao desenvolvimento econômico nacional justificava a necessidade de consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária, que libertassem a economia brasileira das amarras que a estrangulava.

Na sequência, o Capítulo 3 apresenta como a agricultura foi vista na crítica pós-64. Assim, trata da crítica ao pensamento dos autores analisados no Capítulo 2.

O primeiro tópico do Capítulo 3 aborda autores que enfatizam a funcionalidade da agricultura brasileira ao desenvolvimento da indústria. Nesta lógica, a concentração de renda e de terras longe de ser um obstáculo à modernização da agricultura, a potencializaria.

A seguir, o Capítulo 3 apresenta no seu segundo tópico a contribuição ímpar de João Manuel Cardoso de Mello (1975) e da escola de Campinas a este debate. De suma e essencial importância para a demonstração da hipótese de pesquisa, a escola de Campinas enfatiza a importância central do Plano de Metas para o deslanche da modernização agrícola no Brasil e seus impactos sobre a questão da reforma agrária. Em especial, sublinha-se a periodização histórica feita por Mello (1975) sobre os três diferentes estágios do processo de industrialização nacional, bem como da modernização da agricultura brasileira: a industrialização restringida, a industrialização “pesada” e a industrialização “acelerada”.

Para as finalidades propostas pela presente pesquisa, considerou-se bastante feliz o conceito de industrialização “restringida”, em que o crescimento da produção da indústria é limitado pela capacidade de importação da economia nacional. No entanto, as qualificações dos outros estágios do processo de industrialização com os termos “pesada” e “acelerada” possuem um cunho mais normativo, ou até mesmo subjetivo.

Por isso, empregou-se o uso destes dois últimos termos sempre entre aspas. Mas, à falta de uma expressão melhor, manteve-se a nomenclatura consagrada por Mello (1975) e a escola de Campinas.

A seguir, o terceiro tópico do Capítulo 3 faz uma revisão bibliográfica de autores que tentam resgatar a imagem de um pressuposto “protagonismo” da agricultura familiar “camponesa” na virada do milênio, como Martins (1981) e outros autores recentes. Por fim, o quarto e último tópico do Capítulo 3 aborda o reaparecimento daquele velho debate entre os dois caminhos de “modernização” da agricultura brasileira, mas vestindo uma nova roupagem – nas discussões entre a agricultura orgânica e a geneticamente modificada.

Mesmo travestida de uma nova roupagem, é possível observar a permanência da ideia da reforma agrária como pré-condição para o desenvolvimento da economia “verde”, ou ecologicamente sustentável. Dessa forma, com esta nova roupagem não se delimita historicamente a importância da reforma agrária a um contexto específico – qual seja, a modernização de uma economia ainda predominantemente agrária. De uma maneira a-histórica, imagina-se que a reforma agrária pode ser válida para qualquer contexto histórico, sem considerar a transformação estrutural que a economia brasileira sofreu após o Plano de Metas.

Como dito, a revisão da bibliografia especializada na modernização da agricultura brasileira inscreve a análise feita nos Capítulos 1, 2 e 3 na área da História do Pensamento Econômico. Por sua vez, nos Capítulos 4, 5 e 6 passa-se à análise do tema propriamente dito, na área da História Econômica do Brasil.

Para isso, o Capítulo 4 é subdividido em dois tópicos. No primeiro, apresenta-se um panorama geral das alterações registradas na estrutura econômica da agricultura brasileira durante o processo de industrialização restringida da economia nacional.

Durante os anos da industrialização restringida, a agricultura perdia importância apenas relativa na economia nacional. Por um lado, o crescimento da produção industrial restringido pela capacidade de importação da economia nacional tornava a indústria ainda na dependência da agricultura de exportação. Por outro lado, o crescimento industrial e a urbanização estimulavam o crescimento da agricultura de mercado interno. Por isso, a agricultura perdia apenas importância relativa, já que sua produção e emprego continuavam crescendo, embora em um ritmo inferior ao da forte expansão industrial.

Neste Capítulo 4, a apresentação do modelo primário exportador e do deslocamento do centro dinâmico é feita de forma muito rápida e sucinta, para poder chegar logo ao seu objeto central: o comportamento da agricultura brasileira nos anos que precederam o Plano de Metas. Para isso, a metodologia utilizada foi a análise descritiva dos principais dados econômicos sobre a agricultura brasileira.

Assim, primeiro se faz uma breve descrição dos dados macroeconômicos, para então chegar aos dados microeconômicos sobre a agricultura brasileira, e então tratar especificamente sobre sua estrutura agrária e a modernização agrícola. Os dados macroeconômicos analisados são: crescimento da renda nacional, taxa de investimento, consumo das famílias, gastos estatais, carga tributária, coeficiente de importações e participação das exportações. Para esta descrição da composição macroeconômica da renda nacional, utilizou-se dados de Giambiagi et ali. (2011).

Por seu turno, os dados microeconômicos analisados são de duas ordens:

- 1) participação da agricultura e da indústria no emprego e na renda nacional; estrutura da produção industrial segundo as três categorias de indústrias de bens de consumo, de bens de capital e de bens intermediários;
- 2) estrutura da produção agrícola segundo orientação da produção para exportação ou para o consumidor brasileiro; aumento da área plantada, crescimento da produção, dos preços e elasticidade-preço da oferta de 13 gêneros agrícolas selecionados;

Na sequência, apresentam-se dados especificamente sobre os temas da modernização agrícola e da estrutura agrária brasileira. Estes dados são de duas ordens:

- 1) área plantada por trator em uso, salário rural, preço do trator, produtividade média da terra e do trabalhador rural, produtividade marginal do trator e do trabalhador rural;
- 2) relações de trabalho rural (familiar, empregado ou temporário) e concentração de terras (Índice de Gini fundiário, número de estabelecimentos rurais por área plantada e participação dos estabelecimentos rurais por área plantada).

Por fim, a descrição sobre a estrutura da agricultura brasileira é completada por meio da análise da legislação agrária, especificamente sobre a função social da

propriedade e a legislação trabalhista e previdenciária rural. Em uma frase, o primeiro tópico do Capítulo 4 concentra-se na análise da “infraestrutura” econômica brasileira. A seguir, o segundo tópico do mesmo Capítulo 4 faz uma análise da série temporal de inovações na legislação agrária brasileira até 1955. Assim, examina-se o tema da questão agrária na “superestrutura” política brasileira.

A análise da legislação agrária tem o objetivo de descrever como essa questão era objeto específico de intervenção pela política econômica. Dessa forma, examina-se como os debates vistos no Capítulo 2 sobre a questão da reforma agrária eram foco específico de atenção da política econômica.

Para que esta análise política possa ser feita de maneira objetiva, a metodologia utilizada foi a pesquisa das fontes primárias, indicadas na bibliografia especializada, assim como as discussões na literatura sobre as referidas peças legislativas. Esta metodologia pode ser considerada como uma das principais contribuições da presente tese de doutorado, particularmente na área da Análise Histórica.

Assim, o tópico faz uma análise da legislação sobre a política de reforma agrária tal como esta questão era definida pelos autores abordados no Capítulo 2: mais especificamente, no tocante ao tema da função social da propriedade rural, bem como, das relações de trabalho e previdência rural. Esta análise procura mostrar que a questão da desapropriação por interesse social, assim como da sindicalização e previdência, já constavam na legislação brasileira. No entanto, a questão da reforma agrária aparecia na legislação de maneira ainda estritamente consultiva, sem uma capacidade de consecução efetiva pela política econômica.

Ainda neste tópico, mostra-se que mesmo diante da inexistência de uma legislação sobre as relações de trabalho e previdência rural, surgia um movimento sindical no campo. O sindicalismo rural brasileiro, muito embora tenha sido mantido na ilegalidade e assim reprimido por toda a década de 50, logo no começo dos primeiros anos 60 foi responsável pela construção de uma união de lavradores e trabalhadores agrícolas em cada município da República – a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), existente até a atualidade.

A análise da legislação agrária tem o objetivo de demonstrar que os problemas e desafios presentes na agricultura brasileira – analisados no primeiro tópico do Capítulo 4 – chegavam até o Estado Nacional. Sem que este, contudo, conseguisse responder de fato e com efetividade a tais questões.

A seguir, no Capítulo 5, aborda-se como a agricultura foi vista no Plano de Metas. O Capítulo 5 tem o objetivo de mostrar que, apesar do Plano ter uma forte concentração dos investimentos na indústria, também contemplava Metas específicas para a agricultura, particularmente para a modernização agrícola – e que produziria impactos também sobre a questão da consecução de uma política de reforma agrária. Assim, o Capítulo 5 procura destacar a relação do Plano de Metas com o deslanche da modernização agrícola no país, e a sua conseqüente obsolescência da reforma agrária tal como ela fora teorizada por autores representativos do pensamento econômico nacional da década de 1950 analisados no Capítulo 2.

Para isso, o Capítulo 5 é subdividido em dois tópicos. No primeiro tópico, apresenta-se uma breve discussão sobre as origens do Plano de Metas, bem como, um panorama geral sobre o Plano de Metas e o estágio da industrialização “pesada” no Brasil.

No segundo e terceiro tópicos do Capítulo 5, aborda-se especificamente o tema da agricultura no Plano de Metas. Assim, o segundo tópico analisa como a questão da reforma agrária ia ser vista segundo o pensamento do presidente Juscelino Kubistchek (JK). E, no terceiro tópico, se analisa como a modernização agrícola foi vista no Plano de Metas.

Na sequência, o Capítulo 6 aborda como – mesmo sem reforma agrária – ocorreria a modernização agrícola no Brasil. O Capítulo 6 é subdividido em três tópicos. No primeiro, apresenta-se o comportamento da agricultura no imediato pré-64. No segundo tópico do Capítulo 6, faz-se uma análise do comportamento da agricultura no imediato pré-64. Por fim, o terceiro e último tópico do Capítulo 6 analisa o “deslanche” da modernização agrícola no Brasil, nos anos do “milagre” econômico e do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (2º PND).

A conclusão da pesquisa demonstra empiricamente que o Plano de Metas desencadeou uma transformação na estrutura econômica da agricultura brasileira. Essa transformação estrutural pode ter sido o mecanismo econômico explicativo de como ocorreu a modernização agrícola no Brasil – e porque, ao mesmo tempo, a reforma agrária tornou-se desnecessária, ou obsoleta, para tal.

Em resumo, portanto, a hipótese de pesquisa é que a reforma agrária podia ter sido funcional para incentivar a modernização agrícola só e somente só enquanto a agricultura brasileira sofria uma restrição na capacidade de crescimento da sua oferta. Assim, a reforma agrária não funcionaria apenas para a ampliação do mercado

consumidor interno, como enfatizava Furtado (1966). A reforma agrária funcionaria principalmente sim como um mecanismo de estímulo para o incremento da produção e da produtividade agrícola, conforme destacava Prado Jr. (1963). Todavia, o Plano de Metas superou essa restrição na oferta agrícola e – por consequência lógica – decretou a obsolescência da reforma agrária no Brasil.

CAPÍTULO 1

A AGRICULTURA NO DEBATE INTERNACIONAL

O debate sobre o papel da agricultura no desenvolvimento nacional foi objeto de inúmeras pesquisas acadêmicas e não acadêmicas ao longo da história econômica do Brasil, da América Latina e do mundo. O presente Capítulo 1 aborda o chamado “estado da arte” deste tema. O objetivo desta revisão bibliográfica é apresentar um marco teórico geral sobre os diferentes caminhos, ou vias, de modernização do mundo rural. Nele também se mostra como a agricultura foi incluída nos modelos clássicos de desenvolvimento econômico, assinalando suas possíveis semelhanças e diferenças com o caso específico da agricultura brasileira.

O Cap. 1 se subdivide em dois tópicos. O primeiro apresenta uma breve síntese das experiências clássicas de desenvolvimento industrial feitas a partir da agricultura, entre o final do século XVIII e o começo do XX. Com base na tipologia da obra seminal de Barrington Moore Jr. (1966), esta primeira parte do debate internacional faz referências sintéticas às experiências de modernização agrícola dos Estados Unidos da América (EUA), da Grã-Bretanha e da França; assim como o desenvolvimento das colônias de povoamento no Canadá, Argentina e Austrália; da “modernização” da Alemanha e do Japão, bem como, da Rússia, do México e, por fim, da Coreia.

O segundo tópico faz uma breve síntese da bibliografia clássica de desenvolvimento econômico. Nela se faz referências sumárias aos modelos bissetoriais de crescimento da indústria a partir da agricultura. Em específico, analisa-se os modelos de Moses Abramovitz (1956), W. Arthur Lewis (1954) e Simon Kuznets (1955), assim como, de Theodore Willian Schultz (1964).

1.1. Os dois caminhos de modernização da agricultura

No debate internacional sobre o papel da agricultura no desenvolvimento comparado, é de central importância a obra seminal de Barrington Moore Jr. (1966), *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Nesta obra, o autor mostra que, na história comparada internacional, existem dois caminhos, ou vias, de modernização da agricultura (ou uma mistura de ambas): uma via é feita com base na democracia, e a outra com o recurso à ditadura.

Em termos simplificados, a via autoritária de modernização da agricultura ocorre pela aliança entre burguesia e aristocracia. Neste caminho convencional, o latifundiário, ou *junker*, se torna um capitalista rural. Os *junkers* eram os membros da aristocracia agrária, na antiga Prússia. Nesta experiência de desenvolvimento, ocorreria uma modernização “pelo alto”, em que se conservariam os antigos grupos dirigentes.

Por sua vez, a via democrática de modernização agrícola ocorre pela aliança operário-camponesa. Neste caminho alternativo, o “camponês”, ou *farmer*, se torna um pequeno burguês rural. Os *farmers* eram os pequenos fazendeiros autônomos, que colonizaram o meio-oeste norte-americano. Na experiência de desenvolvimento da agricultura norte-americana, ocorreria uma modernização “por baixo”, com a ascensão de grupos sociais subalternos.

Na história internacional comparada, o caminho democrático de construção do mundo moderno tem como referências principais a Revolução Gloriosa britânica, a Revolução Francesa e, em especial, a Guerra de Secessão norte-americana. De acordo com Moore Jr. (1966, pp. 4-5), “*uma característica dessas revoluções é o desenvolvimento de um grupo na sociedade com uma base econômica independente*”. O desenvolvimento econômico deste grupo se opõe ao dos já estabelecidos pela antiga ordem política. Com esse desenvolvimento, os grupos sociais antigos – às vezes até em estado de putrefação – são “varridos” da economia política nacional.

O primeiro caminho, e o mais antigo, através das grandes revoluções e guerras civis, levou à combinação do capitalismo e da democracia ocidental. O segundo caminho também foi capitalista, mas culminou em fascismo durante o século XX. A Alemanha e o Japão são os exemplos evidentes... Chamar-lhe-ei a forma capitalista e reacionária. Equivale a uma forma de revolução vinda de cima. Nestes países, o impulso burguês era muito fraco. Se chegou a tomar forma revolucionária, a revolução foi derrotada. Mais tarde, algumas sessões de uma classe comercial e industrial relativamente fraca apoiaram-se em elementos dissidentes das classes antigas e ainda dominantes, principalmente recrutadas do campo, para levarem a cabo as alterações políticas e econômicas necessárias para uma sociedade industrial moderna, sob os auspícios de um regime semiparlamentar. O desenvolvimento industrial pode avançar... sob tais auspícios. Mas o resultado, após um período breve e instável de democracia, tem sido o fascismo. (Morre Jr., 1966, p. 5)

Com base na tipologia de Morre Jr. (1966), é possível dizer que

os dois caminhos de desenvolvimento burguês objetivamente possíveis nós denominaríamos o caminho do tipo prussiano [*junker*] e caminho de tipo norte-americano [*farmer*]. No primeiro caso, a fazenda feudal de grandes proprietários de terras se transforma... em uma fazenda burguesa, *junker*, condenando os camponeses a décadas inteiras da mais dolorosa expropriação e do mais doloroso jugo, destacando-se uma pequena minoria de *Grossbauers* (“lavradores fortes”). No segundo caso, não existem fazendas de grandes proprietários de terras, ou são destruídas pela revolução... . Neste caso predomina o camponês, que passa a ser o agente exclusivo da agricultura e vai

evoluindo até converter-se em um *farmer* capitalista. No primeiro caso, o conteúdo fundamental da evolução é a transformação do feudalismo em um sistema financeiro e de exploração capitalista sobre as terras dos proprietários feudais-*junkers*. No segundo caso, o fundo básico é a transformação do campesinato patriarcal em um *farmer* burguês. (Lênin, 1905, pp. 28-29) [tradução minha]

Ao longo dos séculos, a experiência de modernização da agricultura pelos *farmers* dos EUA ia se tornar a principal referência no debate internacional sobre a reforma agrária e a via de desenvolvimento “por baixo”. Em certa medida, o desenvolvimento da agricultura norte-americana se baseava em uma política de “terras livres”, caracterizada pela facilidade de acesso à terra pelo pequeno agricultor, ou *farmer*.

Esta política foi adotada com os *Homesteads Acts*, sobre o meio-oeste norte-americano. Em uma tradução literal, *Homesteads Acts* são as “Leis do Estado da Casa” ou “do Terreno”. Na história da agricultura dos EUA, os *Homesteads* foram as leis que tratavam da ocupação das terras do meio-oeste norte-americano. Estas leis tornavam a terra acessível a baixo custo para o pequeno produtor rural, ao assegurar o título de propriedade aos agricultores que cultivassem até 25 acres de terra com seus próprios meios, pelo curto período de três anos.¹

Ao mesmo tempo, a colonização de povoamento no meio-oeste norte-americano foi acompanhada pela construção de uma infraestrutura específica: as ferrovias. Estas escoavam a produção agrícola do meio-oeste dos EUA, enquanto forneciam manufaturados e equipamentos elaborados da Europa para os *farmers* (Moore Jr., 1966). E, à frente dessa ocupação estava o Exército norte-americano, dizimando os índios.

Com base em Moore Jr. (1966), Aloísio Teixeira (2002) mostra que também a Revolução Industrial britânica teve, em sua origem, na Revolução Gloriosa, uma reforma nos direitos civis – garantindo o direito à vida, ao trabalho e ao sufrágio masculino se alfabetizado. Com origem no Iluminismo britânico, estes direitos “burgueses” eram uma inovação radical – ou uma Revolução – para uma época em que ladrões de galinha eram enforcados nas praças públicas de Paris, Nova York e Amsterdã.

No entanto, com a restauração da monarquia britânica, o movimento contrarrevolucionário que se seguiu incluiria, entre esses direitos e garantias individuais,

¹A teoria econômica atualmente confere grande importância à teoria dos custos de transação de Coase (1937). Por isso, North & Davis (1971) destacam a importância de haver direitos de propriedade estabelecidos com segurança e definidos com clareza.

o da propriedade privada. Em particular, garantia-se o direito à propriedade privada das terras, dando origem ao assim chamado processo de “cercamento” dos campos (os *enclosures*).

No famoso capítulo “A acumulação primitiva” (ou “original”), Marx (1867, cap. XXIV) considera que a contrarrevolução monárquica feita com o “cercamento” dos campos britânicos criaria o proletariado “livre em dois sentidos”: para dispor apenas de seu trabalho, e despojado de seu cativo à terra que o direito feudal impunha. Todavia, a tese de Teixeira (2002) mostra que a primeira reforma, pelo direito à vida e ao trabalho, imprimiria um caminho de modernização algo próxima à *farmer* norte-americana, ou “por baixo”.

Assim, distingue-se da interpretação usual sobre a Revolução Industrial britânica, em que se considera o “cercamento” dos campos como uma aliança entre burguesia e aristocracia, como um caso de modernização “pelo alto” ou *junker*, na tipologia de Moore Jr. (1966). A tese de Teixeira (2002) mostra que o “cercamento” foi apenas parte de um processo mais amplo e profundo, e de viés revolucionário, tal como na via *farmer* de modernização “por baixo”.

Ainda em fins do século XVIII, fortemente inspiradas pela experiência de terras livres dos *farmers* nos EUA, ocorreram manifestações que também se tornariam importantes referências para uma política de “reforma agrária” e uma via de modernização da agricultura “por baixo”. Em 1789, na Revolução Francesa, a Assembleia Nacional Constituinte ia aprovar a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*. A *Declaração*, em seu art. 1º, ia estabelecer que “*os homens nascem e são livres e iguais em direitos*”. Como consequência, a garantia destes direitos individuais resultaria na abolição da servidão por dívida, bem como, da corveia (isto é, a obrigação dos servos de trabalharem nas terras senhoriais).

A seguir, em 1791 – em um dos momentos mais radicais da Revolução – o governo de Robespierre ia aprovar a subdivisão das terras senhoriais entre os camponeses. Ainda assim, apenas em 1804, com o Código Civil, Napoleão asseguraria o direito de propriedade fundiária aos campônios na França.

Em sua obra seminal, Moore Jr. (1966) admite a possibilidade de outras vias de modernização, que tomam como referência as experiências da Índia e da China. A modernização destas economias foi feita com base na luta camponesa anticolonial, com auxílio de uma pequena burocracia nativa. Nestas vias de modernização, a libertação

camponesa do jugo da elite local significa também uma luta nacional anticolonial e “antiimperialista”.

Assim, pode-se citar como exemplo desta via de reforma agrária anticolonial um efeito indireto da Revolução Francesa, já que na principal colônia francesa – o Haiti – aconteceria a subdivisão das terras da antiga elite colonial, entre os ex-escravos. Finalmente, em meados do século XIX, em *O Manifesto do Partido Comunista*, destaca-se o apoio de Marx & Engels a uma reforma – ou revolução – agrária anticolonial na Polônia. Nesse sentido, Marx & Engels (1848, p. 65) afirmam que “*na Polônia os comunistas apoiam o partido que insiste na revolução agrária como condição primeira para a libertação nacional.*”

Na segunda metade do século XIX, ia se destacar a experiência de desenvolvimento da agricultura em colônias de povoamento de terras antes desprezadas pela grande exploração europeia. Como mostra Melville Watkins (1963), destas experiências internacionais, ia se sobressair o desenvolvimento da agricultura do Canadá, que teve algumas semelhanças e diferenças com as experiências da Argentina e da Austrália. Em *Estudos em desenvolvimento comparado, 1870-1965*, Platt & di Tella (1985) organizam uma síntese destas três experiências internacionais de desenvolvimento nacional realizado a partir da agricultura.

Em parte, o Canadá ia emular a política de terras livres dos EUA. Desse modo, adotava uma política de facilitar seu acesso pelos emigrantes europeus. Além disso, também apoiava o pequeno e médio agricultor, com uma política nacional de distribuição de sementes, escoamento da produção, etc. Na economia internacional, a agricultura das pradarias canadenses se destacaria pela produção de trigo. O pão é o principal item de subsistência básica da população, nacional e internacional (Armstrong, 1985; Fogarty, 1985).

Por sua vez, em comparação ao Canadá e aos EUA, a Argentina ia emular a política brasileira. Desse modo, adotava uma política de relativamente dificultar o acesso a terra, para poder contar com uma abundante oferta de mão de obra nos campos. Além disso, também restringia o apoio público para a agricultura às políticas provinciais – controladas por grandes estancieiros locais desde os tempos coloniais.

Na economia internacional, a agricultura dos pampas argentinos se destacaria pela produção de carne bovina. A carne é considerada um item de luxo, de consumo bastante restrito em todo o mundo. Ainda mais importante, a atividade criatória é pouco

intensiva em mão de obra, em comparação à produção agrícola propriamente dita, priorizada no Canadá (Fogarty, 1985; Gallo, 1985; Cardoso, 1968).

Cabe notar que a comparação entre a produção e o consumo de carne e pão apresentada acima foi feita de uma forma meramente estática. Em termos dinâmicos, é importante salientar que a elasticidade-renda da demanda de carne é maior que a de pão.

Por fim, a Austrália ia adotar uma política de controle direto da imigração estrangeira. Desse modo, ia adotar um protecionismo xenófobo no mercado de trabalho, mantendo alta a remuneração da mão de obra, lá presente desde os tempos da mineração de ouro. A agricultura da Austrália seria importante para o fornecimento de alimentos para a Grã-Bretanha, em razão do acordo de livre comércio agrícola e financeiro entre a Comunidade de Nações Anglo-Saxões – a *Commonwealth*. Esta formação histórico-estrutural específica levaria ao desenvolvimento do consórcio de pecuária e milho, no qual a Austrália se destacaria internacionalmente (Gallo, 1985; Solberg, 1985; Diaz, 1985).

Em fins do século XIX, a extensão da fronteira da agricultura internacional para estas novas colônias de povoamento provocariam uma crise nos preços agrícolas. A crise nos preços também se associaria à instituição de políticas de proteção específicas para o setor, como na Alemanha e na Rússia, ou até mesmo o incentivo direto para a sua modernização. Estas experiências de modernização da agricultura, associadas à Segunda Revolução Industrial, estariam concentradas nas indústrias química e mecânica. É importante observar que estas experiências de modernização agrícola da virada do século XIX para o XX foram feitas tanto pela via *farmer*, como pela via *junker*.

Na história comparada internacional, as experiências de modernização agrícola pela via *junker* teriam como referência principal o expansionismo da Alemanha, bem como, a “modernização” do Japão, durante a “Revolução” Meiji. Na história comparada da agricultura, na Alemanha, a via *junker* de modernização da agricultura esteve associada ao desenvolvimento de implementos agrícolas pela indústria química, como o fertilizante (composto de nitrogênio, fósforo e potássio – NPK). Este implemento agrícola é desenvolvido a partir de tecnologia de alta complexidade, altamente intensiva em capital. Ao mesmo tempo, o fertilizante é um capital circulante, que conserva o agricultor na dependência desta sofisticada agroindústria safra atrás de safra.

Por sua vez, nos EUA, a via *farmer* de modernização da agricultura esteve associada ao desenvolvimento de maquinários agrícolas, como o trator. Este maquinário agrícola pode ser desenvolvido a partir de tecnologia relativamente simples, com

relativa baixa intensidade de capital (Castro & Fonseca, 1991, p. 61). Ao mesmo tempo, o trator e a colheitadeira mecânica formam uma tecnologia que garante uma relativa autonomia para o agricultor, pois o trator é um capital fixo (Garabou & Andreu, 1987; ver Landes, 1969).

De acordo com Fonseca (1990), ao lado das ferrovias e os *Homesteads Acts*,

é a Guerra Civil americana que, em última instância, fornece o ímpeto definitivo para uma grande mudança agrícola naquele país e para a conversão de força humana e tração animal em força mecânica. Foi nos Estados Unidos que se começou a usar tratores, grandes trilhadoras e ‘combines’, as colheitadeiras, que executavam em um dia o processo de colher 12 hectares de trigo e realizar todas as operações necessárias, até o ensacamento do grão, todas elas movidas a vapor (Fonseca, 1990, pp. 57-58).

Em especial, a autora lembra que “*a mecanização não ficou restrita às grandes fazendas monocultoras, mas estendeu-se pelas glebas dos farmers, muitos mais diversificadas.*” (Fonseca, 1990, p. 199) Por essa tecnologia simples,

o progresso técnico na indústria de tratores, ao longo de mais de meio século, teve como referência a evolução de seus projetos básicos, ou seus designs, explorando até que todas as suas potencialidades fossem esgotadas. Desta forma, do inovador projeto *Fordson* evoluiu-se para o *Farmhall*, da *Harvester* e, no limiar dos anos 50, para o trator *Ferguson* (Fonseca, 1990, pp. 199).

Já no século XX, o debate sobre o papel da agricultura e da reforma agrária no desenvolvimento nacional apareceria na principal bandeira da Revolução Russa: *Paz, pão e terra*. No entanto, durante a Guerra Civil, a política econômica de “comunismo de guerra” impunha a requisição compulsória de alimentos e matérias primas dos camponeses, para abastecer soldados e operários nas frentes de batalha. Com a guerra civil rumando ao fim, o presidente da República dos Soviéticos, Vladimir Ilitch “Lênin”, ia por fim a esta política de guerra.

A partir da Nova Política Econômica (NEP, na sigla em inglês), o governo Lênin cederia mais espaço para os camponeses russos poderem negociar livremente no mercado seus produtos. Com a NEP – que denominaria de “um passo atrás, para dois à frente” – Lênin planejava abrir espaço para o livre-mercado fornecer o incentivo econômico para o incremento da produção e da produtividade agrícola pelos próprios camponeses, essenciais para que a economia russa entrasse em um estágio de industrialização “pesada”.

Ainda nas primeiras décadas do século XX, também ia ser significativa a experiência de reforma agrária durante a Revolução Mexicana. Após as sucessivas deposições de presidentes por camponeses do sul, liderados por Emiliano Zapata, e do

norte, com Pancho Villa, a reforma na Constituição mexicana ia terminar por conseguir impor a devolução das terras comunais aos indígenas – os *ejidos* (Dezemone, 2004; Cardoso, 1968).

Finalmente, no pós-1945, iria ser significativa a reconstrução das economias destruídas pela guerra na Europa, as lutas pela descolonização na Ásia e na África e, principalmente, as experiências de reforma agrária no Japão e, em especial, na Coreia do Sul – impostas pela vitória do Exército norte-americano. Nestas experiências internacionais, a reforma agrária era entendida tanto como uma forma de destruição da antiga elite local que fomentara a guerra, como de estímulo ao desenvolvimento da agricultura, em bases autônomas e nacionais.

Por fim, nas duas primeiras décadas pós-45, a experiência de modernização realizada a partir da agricultura ia ser sistematizada na bibliografia clássica de desenvolvimento econômico. Uma breve síntese de parte desta bibliografia é apresentada abaixo.

1.2. A agricultura na bibliografia clássica de desenvolvimento econômico

Todaro & Smith (2003), importante obra de referência atual na área de economia do desenvolvimento, fazem três destaques da bibliografia clássica de desenvolvimento econômico do pós-1945. Seus destaques são, em primeiro lugar, o modelo de emparelhamento estrutural de Moses Abramovitz (1956). Em segundo lugar, o regime de crescimento da produção industrial com oferta ilimitada de mão de obra na agricultura, de W. Arthur Lewis (1954). Em terceiro lugar, Todaro & Smith (2003) destacam o modelo que ficou conhecido como curva de Kuznets (1955), que relaciona o processo de desenvolvimento econômico com mudanças no padrão de distribuição da renda.

Ao lado destes três modelos da bibliografia clássica de desenvolvimento econômico, é possível acrescentar um quarto, específico sobre a modernização do setor agrícola, formulado por Theodore Willian Schultz (1964). Uma breve síntese destes modelos clássicos de desenvolvimento industrial feito a partir da agricultura é sumariado abaixo.

1.2.1. O modelo de emparelhamento estrutural de Abramovitz

O modelo de Abramovich (1956) de emparelhamento estrutural, ou *catching-up*, recebeu grande audiência entre economistas nacionais e internacionais nos anos 50 e 60. Inclusive, o modelo de emparelhamento influenciou diretamente os formuladores e executores do Plano de Metas, do governo Juscelino Kubstichek no Brasil da segunda metade da década de 1950. Um dos principais críticos ao período nacional desenvolvimentismo brasileiro, Antônio Barros de Castro, também parte do modelo de emparelhamento estrutural.

O modelo trata dos pré-requisitos básicos – ou mesmo, os “ingredientes” – necessários para o desenvolvimento industrial deslançar. Estes requisitos dizem respeito à existência de uma infraestrutura econômica e uma superestrutura política adequadas ao desenvolvimento tecnológico. Em específico, estes requisitos dizem respeito a uma infraestrutura de energia, transporte e comunicações compatível com o desenvolvimento da grande indústria, bem como, uma superestrutura política que assegure o investimento de longo prazo.

Assim, o modelo explica crescimento econômico da Europa no pós-1945 como decorrência da importação de tecnologia dos EUA. No entanto, o próprio Abramovich (1956) observa que a importação de tecnologia pode ou não ser favorável ao desenvolvimento. Esta importação dependeria também de condições internas propícias ao desenvolvimento econômico.

Apesar da importância do modelo de emparelhamento, podem ser feitos três comentários. Em primeiro lugar, as condições ao desenvolvimento, embora possam ser necessárias, podem não ser suficientes. Além disso, a industrialização de economias retardatárias, como da Alemanha, Japão e Rússia, não contava com tais “ingredientes” prévios; pelo contrário, estes foram criados por decisões diretas da política econômica.

Finalmente, o modelo de emparelhamento se concentra apenas no momento de impulso inicial ao desenvolvimento, sem se preocupar com os demais estágios desse processo. Parte desta lacuna é suprida com o modelo de Lewis, abordado no item abaixo.

1.2.2. Lewis e o regime de crescimento industrial com oferta ilimitada de mão de obra na agricultura

De acordo com Todaro & Smith (2003, cap. 3), o modelo de desenvolvimento econômico formulado por Lewis² é um modelo bissetorial de transformação estrutural. Assim, o modelo analisa o estágio de transição de uma economia, da agricultura para a indústria. O foco do modelo é a transferência da mão de obra, do campo para a cidade. Dessa forma, o modelo de Lewis pode explicar a experiência recente de desenvolvimento industrial da China, nos anos 2000.

O modelo de crescimento de Lewis utiliza as ferramentas da teoria econômica clássica e neoclássica, sobre o papel dos preços relativos sobre a alocação de recursos. Com este instrumental, o modelo parte da premissa de que há um excesso na oferta de mão de obra na agricultura. Esta mão de obra está ocupada em atividades de baixa produtividade e, conseqüentemente, baixa remuneração. Isto determina sua atração pelo emprego para a indústria, com maior produtividade e salário um pouco superior.

O modelo de Lewis não explica de maneira coerente o motivo que leva a migração rural-urbana. Em um primeiro momento, o autor admite a teoria neoclássica

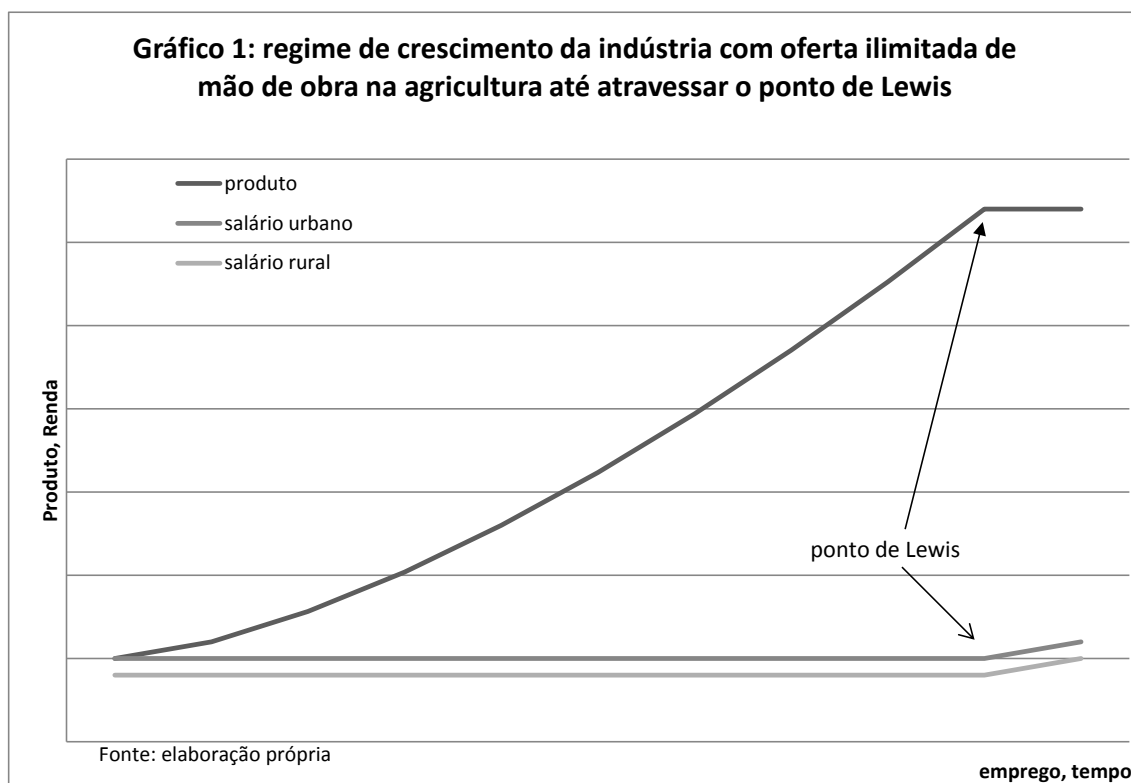
² Willian Arthur Lewis nasceu em 1915, em Santa Lúcia, então uma colônia britânica no Caribe. Estudante de talento, foi promovido duas séries letivas à frente de sua idade. Em 1937, Arthur se formou no St. Lucian College. Neste ano foi para a Inglaterra, e em 1940 fez pós-graduação na London School of Economics. Lá permaneceu até 1947, quando se mudou para a Universidade de Manchester, onde ficou até 1957. Nos dez anos em Manchester, Lewis desenvolveu suas contribuições teóricas mais importantes para a economia do desenvolvimento, com grande interesse para as então colônias britânicas – em processo de descolonização política e em busca pela independência econômica. Das contribuições de Lewis para a teoria do desenvolvimento, destacou-se a sua obra seminal, que daria origem ao seu modelo teórico testado empiricamente na presente pesquisa: *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*, publicado pela Manchester School em 1954. Ainda em Manchester, Arthur Lewis participou dos debates sobre os rumos da política econômica dos governos do Partido Trabalhista Britânico. Em 1957, com a independência de Gana, foi indicado Conselheiro Econômico, e contribuiu na formulação do seu Plano Quinquenal de Desenvolvimento. Em 1959, retornou para o Caribe, onde foi indicado vice-chanceler da Universidade das Índias Ocidentais. Em 1963, foi indicado para a Universidade de Princeton, e, em 1970, se tornou o primeiro presidente do Banco de Desenvolvimento do Caribe. Com esta biografia, pode-se dizer que W. Arthur Lewis é um caribenho com forte intervenção nos rumos da política econômica das ex-colônias britânicas, em processo de independência nos anos 50 e 60. Dessa maneira, o autor apresenta um diálogo, ao mesmo tempo, tanto com a teoria econômica clássica e neoclássica, da tradição da escola de pensamento britânico, quanto com a teoria da economia do desenvolvimento, ligada à escola da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL/ONU). Por essas e outras qualidades, em 1979, Arthur Lewis foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia, que dividiu com Theodore Willian Schultz. Até os dias atuais, Lewis é o único negro jamais laureado com um Prêmio Nobel (sem ser para as categorias da Paz e Literatura). Em 1985, a *National Economic Association* criou a *W. Arthur Lewis Distinguished Lecture Series* (Kindleberger, 1988). Em 1991, Lewis morreu nos Barbados, e suas cinzas foram depositadas no St. Lucian College. Recentemente, em 2008, o Instituto Sir Arthur Lewis de Estudos Sociais e Econômicos, o Departamento de Economia e a Faculdade de Ciências Sociais da Universidade das Índias Ocidentais promoveram a Conferência em Memória ao Prêmio Nobel Sir Arthur Lewis.
http://en.wikipedia.org/wiki/Arthur_Lewis_economist em 7/8/2013

de migração; assim, considera que a mão de obra rural é atraída pela maior remuneração na indústria. Lewis (1954) chega a estimar que o diferencial salarial urbano-rural se situa em torno de 30%.

No entanto, no parágrafo logo a seguir, Lewis (1954) diz que o diferencial é apenas no salário nominal, e não real. Então, cita o célebre capítulo da assim chamada “Acumulação Primitiva” (ou Original), de Marx (1869, cap. XXIV). Assim, lembra que também ocorre uma migração compulsória, em decorrência do “cercamento” dos campos pelos de terras comunais onde antes trabalhavam os “camponeses”.

A premissa central do modelo de desenvolvimento de Lewis é que há um excesso na oferta de mão de obra no campo. Esta oferta excedente faz com que o salário rural seja fixado ao nível de subsistência social, tal como na teoria econômica clássica de David Ricardo (1810). E este baixo salário rural determina que também o salário urbano seja fixado a um nível baixo.

Na terminologia dos manuais de microeconomia, a premissa central do modelo de Lewis é que há uma oferta de mão de obra perfeitamente elástica. Esta pode ser observada abaixo, no **Gráfico 1**.



Dessa maneira, no modelo de Lewis, o diferencial de produtividade e de salário urbano-rural determina a transferência da mão de obra, do campo para a cidade. E, desse modo, o crescimento da produção industrial e da renda da economia.

O modelo de Lewis supõe que, em razão da transferência da mão de obra da agricultura para a indústria, a acumulação de capital na indústria prossegue indefinidamente. Ou seja, o modelo supõe, como hipótese complementar, que todo o lucro é reinvestido, sem esbarrar em qualquer problema de demanda efetiva, ou em limitação de mercado consumidor, para o crescimento da produção industrial. Isto é, o modelo de Lewis segue a Lei de Say; aceita-se que a oferta cria a sua própria demanda, e que toda a renda da economia é gasta, ou reinvestida.

No modelo de Lewis, uma vez desencadeado o início do processo de emparelhamento estrutural (ou *catching-up*), a economia apresenta uma trajetória de crescimento autossustentado. O crescimento econômico prossegue até o ponto em que o excesso de mão de obra na agricultura é totalmente absorvido na indústria. O término desta absorção da mão de obra da agricultura pela indústria faz elevar o salário rural e, por conseguinte, também o urbano. Neste momento, a economia atravessa o ponto de Lewis.

Neste ponto, ocorre o fim da oferta ilimitada de mão de obra na agricultura. Na terminologia das versões atuais do modelo de Phillips, pode-se dizer que a economia atravessa o ponto em que a baixa taxa de desemprego passa a elevar o salário e assim os custos de produção, pressionando a inflação (NIRU, na sigla em inglês).

Quando a economia atravessa o ponto de Lewis, a curva de oferta de mão de obra passa a possuir algum grau de inelasticidade, passando a ser positivamente inclinada. Neste ponto, a economia deixa de contar com uma oferta ilimitada de mão de obra na agricultura, passando a ver o salário rural se elevar – e assim, induzindo a elevação do salário urbano e dos custos de produção da indústria.

A partir do ponto de Lewis, a transformação estrutural foi feita, e a economia transitou da agricultura para a indústria. A partir deste momento, até a agricultura passa a se industrializar. Segundo Todaro & Smith (2003), este pode ser o exemplo da China recente, que teria atravessado o ponto de Lewis no ano de 2010.

Observe que o modelo de Lewis apresenta ainda, como hipóteses suplementares, de que há pleno emprego na cidade. Esta hipótese se associa ao pressuposto de que não há progresso técnico, de modo que não haja empecilhos para que a indústria possa

absorver a mão de obra transferida da agricultura, pelo menos até atravessar o ponto de Lewis.

Além disso, há ainda outra hipótese suplementar – de cunho institucionalista – sobre a baixa interferência da política salarial e dos sindicatos trabalhistas sobre o salário na indústria. A introdução destas instituições torna possível explicar porque o salário urbano pode não se relacionar com o rural, sendo não só maior que este, como aumentar esta diferença de maneira sustentada, na economia mundial pelo menos até “antes de 1980”. Enfim, caso se refine as hipóteses suplementares, o modelo de crescimento de Lewis pode ser um retrato conceitual relevante “para a China” na história econômica atual, de acordo com Todaro & Smith (2003).

Em suma, o modelo de desenvolvimento de Lewis possui o mérito de complementar o modelo de emparelhamento de Abramovitz, ao detalhar o processo de transformação estrutural em um momento a partir do qual seu impulso inicial já foi desencadeado. Ao mesmo tempo, o modelo de Lewis se concentra apenas no processo de crescimento industrial “fácil”, ou espontâneo, dado por uma simples transferência da mão de obra, da agricultura, para a indústria.

Tendo como foco a migração rural-urbana, a premissa central do modelo de Lewis é que a renda de subsistência da economia agrária determina o nível do salário na indústria. Uma vez que o baixo salário rural, mantido a um nível mínimo de subsistência social, determina um baixo salário urbano, Lewis indica que a consecução de políticas mínimas de “reforma agrária” poderiam contribuir para a melhoria no padrão de vida dos trabalhadores na indústria.

Segundo Souza (1980), “daí, inclusive, a sua sugestão sobre a necessidade de realizar a reforma agrária como uma condição para a elevação dos salários.” Nas palavras do clássico,

o fato de que o nível de salário do setor capitalista depende daquilo que se ganha no setor de subsistência é, às vezes, da maior importância política, visto que isso se reflete no interesse direto do capitalista em manter baixa a produtividade dos trabalhadores de subsistência. Desse modo, os proprietários de plantações não tem nenhum interesse em proporcionar aos camponeses novos conhecimentos técnicos ou conhecimentos sobre novas sementes, e tendo os proprietários influência no governo, não utilizarão essa influência a fim de facilitar as facilidades de extensão rural. Não apoiarão as propostas de colonização e, pelo contrário, tratarão de expulsar os camponeses de suas terras (Lewis, 1954, p. 10)

Enfim, o modelo de Lewis trata de um regime de crescimento da produção da indústria, em uma economia que dispõe de oferta ilimitada de mão de obra na agricultura. Lewis mostra que, a partir de um impulso inicial (por exemplo, dado pelo

início do processo de emparelhamento estrutural, ou *catching-up*), é possível haver um crescimento econômico. Este se daria com base na transferência da mão de obra de atividades de baixa produtividade e remuneração, na agricultura, para de maior, na indústria.

Por exemplo, no caso de uma família rural que produz ela mesma os alimentos e têxteis que consome. Ao migrar para a cidade, com divisão do trabalho e especialização, passa a produzir têxteis em larga escala e destinado para outras famílias, que produzem os alimentos que a primeira consome.

Uma vez que o baixo salário rural determina também um baixo salário urbano, uma reforma agrária pode contribuir para a melhoria salarial na indústria. Portanto, isto poderia ser uma justificativa para a implementação de políticas mínimas de reforma agrária.

Paulo Roberto Souza (1986) critica a hipótese clássica utilizada em Lewis (1954) de que o salário rural – fixado ao nível de subsistência social dos trabalhadores – determina um baixo salário urbano. Para Souza (1986), a instituição de um salário mínimo na indústria exerce influência sobre todos os demais salários da economia – inclusive o rural.

Contudo, é possível observar que o modelo de Lewis diz respeito apenas ao estágio de um desenvolvimento “espontâneo” da indústria, dado por uma simples migração rural-urbana. Ao mesmo tempo, o modelo traz à tona que este processo inicial de desenvolvimento econômico é inexoravelmente acompanhado por uma forte piora no padrão de distribuição de renda.

No regime de crescimento da indústria com oferta ilimitada de mão de obra na agricultura, o salário é fixado ao nível de subsistência social. Assim, todo o incremento da produtividade, da produção e da renda da economia nacional é inteiramente apropriado pelos lucros dos empresários, sem que haja qualquer melhoria no salário dos trabalhadores da agricultura e da indústria.

Por isso, o modelo de desenvolvimento de Lewis traz implicações políticas diretas e imediatas. Em particular, o modelo mostra que este regime de crescimento da indústria possui uma forte correlação com o padrão de distribuição de renda. A compreensão do desenvolvimento da indústria como um processo mais amplo, e sua correlação com alterações no padrão de distribuição de renda, ia ser descrito um ano após a publicação do modelo de Lewis, no ensaio clássico de Kuznets (1955).

1.2.3. A curva de Kuznets

O artigo de Simon Kuznets (1955), embora se trate apenas de um ensaio, com mais divagações do que pesquisas empíricas, ficaria conhecido na bibliografia de desenvolvimento econômico como a “curva de Kuznets”. A chamada “curva de Kuznets” é uma curva de distribuição normal (em formato da letra “U” ao contrário, como um chapéu mexicano), em que o eixo das abscissas (x) é o tempo e a proporção do emprego urbano no emprego total, enquanto o eixo das ordenadas (y) é o inverso da distribuição de renda, ou o Índice de Gini. Atualmente, também existe a teoria sobre uma curva de Kuznets ambiental, que relaciona o crescimento econômico com a preservação ambiental, também sob a forma de uma curva de distribuição normal.

O ensaio de Kuznets (1955) tem como foco a relação entre o processo de crescimento econômico e a diferença intersetorial na distribuição da renda entre agricultura e indústria (e não funcional, como no modelo de Lewis sugeria). Na curva de Kuznets, a diferença intersetorial funciona como um mecanismo de autoajuste na distribuição global da renda, ao longo do próprio processo de transformação estrutural, de uma economia agrária em industrializada. Em outras palavras, Kuznets mostra que o processo de desenvolvimento tem uma dupla correlação com a distribuição de renda.

Por um lado, a piora no padrão de distribuição de renda é uma característica do próprio desenvolvimento da indústria, em seu estágio inicial. Por outro lado, o próprio desenvolvimento também funcionaria como um mecanismo de melhora na distribuição de renda, em seu estágio superior.

A hipótese de Kuznets (1955) acerca de que o padrão de distribuição de renda é o mecanismo de ajuste ao longo do processo de desenvolvimento econômico é a premissa central do modelo de crescimento de Solow (1957). Assim, considera que o próprio processo de crescimento econômico como o principal fator determinante para causar alterações – temporárias – sobre a distribuição de renda.

Como será visto mais adiante no Cap. 2, o modelo de Furtado (1966) e da economia política da CEPAL considerava um sentido de causalidade inverso e permanente. Isto é, que o padrão de distribuição de renda é uma variável exógena à economia (dada por fatores políticos, como na teoria pós-keynesiana), considerando-o como um fator determinante para um baixo crescimento econômico de longo prazo.

A premissa central do ensaio de Kuznets é que a economia agrária tem um padrão de distribuição de renda relativamente homogêneo. Em contraposição, a

economia industrial, em seu estágio inicial, tem um padrão de distribuição de renda fortemente heterogêneo.

A premissa central do ensaio de Kuznets (1955), de que o padrão de distribuição de renda na agricultura é melhor que na indústria, é exatamente a oposta daquela que seria seguida por Furtado (1966). Conforme será visto mais adiante, no caso da história econômica e política do Brasil e da América Latina, a agricultura era o setor com um padrão de distribuição de renda fortemente heterogêneo, com trabalhadores em condições análogas à escravidão; já a indústria contava com uma política sindical e previdenciária, que assegurava um mínimo de proteção social aos trabalhadores urbanos – e que era expressamente proibido para os trabalhadores rurais.

Por causa da premissa adotada em Kuznets (1955), torna-se fácil explicar o motivo da piora na distribuição de renda, no estágio inicial de industrialização. Por outro lado, o motivo pelo qual o padrão distributivo passa a melhorar, em um estágio superior do processo de desenvolvimento, leva Kuznets (1955) a levantar diferentes conjecturas.

Dessa forma, Kuznets (1955) termina seu ensaio apresentando uma série de divagações, assinalando que o desenvolvimento da indústria também se relaciona a fatores demográficos e institucionais. E estes fatores extra-econômicos podem contribuir para uma melhora no padrão de distribuição de renda.

Em particular, Kuznets cita dois fatores. Em primeiro lugar, o encerramento da transição demográfica malthusiana, que faz com que a taxa de fertilidade se reduza, e assim também o crescimento populacional e a abundância na oferta de mão de obra da economia. Em segundo lugar, a instituição de políticas sindicais e previdenciárias, que o autor considera mais fortes na indústria, do que na agricultura.

No entanto, o ensaio de Kuznets (1955) considera uma terceira causa como o fator preponderante, e que atua com maior peso sobre a melhora na distribuição de renda. O fator diz respeito ao término na oferta abundante de mão de obra rural, advindo do próprio processo de desenvolvimento da indústria – quando este alcança até mesmo a agricultura, com sua modernização (e na qual a redução na taxa de fertilidade e a instituição de políticas sindicais fazem parte).

Como conclusão, o autor passa a mensagem implícita de não ser necessária a implementação de medidas políticas e institucionais de melhoria na distribuição de renda. Esta seria uma consequência do próprio processo de desenvolvimento econômico.

No estágio superior do processo de desenvolvimento, a própria agricultura passa a se industrializar (ou, se “modernizar”). Por isso, há uma redução na taxa de fertilidade, levando a população e o emprego rural deixarem de ser majoritários, cedendo lugar à população e ao emprego urbano-industrial.

Dessa maneira, em decorrência do término do excesso de oferta de mão de obra na agricultura, o padrão de distribuição de renda na indústria passa a melhorar. E este passa a mudar, tendendo a se equiparar ao padrão distributivo da agricultura, relativamente mais homogêneo.

Conforme visto no item anterior, o término da oferta abundante de mão de obra na agricultura, apontado no ensaio de Kuznets (1955), também é destacada no modelo de Lewis (1954). Este atribui o término da oferta ilimitada de mão de obra rural como causa da elevação dos salários urbanos, e consequente esgotamento desse regime de crescimento econômico. Isso porque Kuznets (1955), como Lewis (1954), partem do pressuposto neoclássico de que há pleno emprego, em particular, na cidade. Observe que Kuznets (1955) supõe que o padrão de distribuição de renda na agricultura é melhor que na indústria, o que é compatível com a hipótese de Lewis (1954) de um salário rural levemente inferior ao urbano.

Ainda assim, tanto o modelo de Lewis (1954), quanto a curva de Kuznets (1955), não especificam os motivos que determinam o processo de desenvolvimento da indústria de uma forma global. Esta especificação seria feita por um autor especializado no tema na transformação estrutural da agricultura: Theodore Willian Schultz (1964).

1.2.4. Os incentivos econômicos à modernização agrícola em Schultz

Finalmente, trabalho clássico de T. W. Schultz (1964)³ especifica a importância dos diversos mecanismos de incentivo econômico para a modernização agrícola. Com base na teoria microeconômica neoclássica, o autor considera que a modernização é ou não comparativamente vantajosa em função do confronto que o agricultor faz entre o preço de máquinas e implementos agrícolas (como tratores e fertilizantes) *vis a vis* o custo da mão de obra rural, dado o diferencial de produtividade entre estes fatores de produção no campo (Paiva, 1965).

³ Schultz dividiu o Prêmio Nobel de 1979 com W. Arthur Lewis, e também seria pioneiro nos estudos sobre a teoria do capital humano. Em sua essência, o modelo de auto-ajuste da modernização agrícola de T. W. Schultz tem influência direta sobre a essência da teoria quantidade-qualidade de Gary Becker sobre um *trade-off*, ou uma opção excludente, entre a quantidade e a qualidade de filhos.

Mais recentemente, Allen (2011) também usaria a comparação entre o diferencial entre os custos de produção para explicar porque a revolução industrial foi britânica (e não chinesa). Assim, Allen (2011) explica a Revolução Industrial em função da abundância de energia e escassez de mão de obra na Grã-Bretanha, em contraposição a escassez de energia e abundância de mão de obra na China.

Assim,

em lugar de considerarmos os fatores de validade mais geral, tais como: educação, pesquisa, crédito etc., pretendemos nos restringir ao aspecto econômico dessa transformação, admitindo que a decisão dos agricultores de se transferir da agricultura tradicional para a moderna depende exclusivamente das possibilidades econômicas oferecidas por ambos os processos. (Paiva, 1965, p. 120)

No modelo de Paiva e Schultz, *“do ponto de vista econômico, a possibilidade de um processo de produção pode ser medida pela relação Benefício/Custo.”* Esta relação *“provém da interação de duas diferentes relações”*, quais sejam:

$$\frac{\text{quantidade de output}}{\text{quantidade de input}} \times \frac{\text{Preços de Output}}{\text{Preços de Input}} = \frac{\text{Benefício}}{\text{Custo}}$$

Na equação acima, *“o primeiro termo da equação representa a produtividade física do processo e o segundo é a ‘relação de preços’”*. (Paiva, 1965, p. 120) Com base nessa formulação, torna-se possível considerar que a modernização agricultura brasileira como restringida a poucos segmentos em razão de que os *“preços dos inputs modernos (tratores, adubos, etc.) são muito altos em relação aos preços dos inputs tradicionais (principalmente terra e mão-de-obra)”*. Em uma frase, *“os inputs modernos são muitos dispendiosos, quando comparados com os preços dos produtos agrícolas e da mão-de-obra.”* (Paiva, 1965, pp. 120 e 118)

Em uma *“comparação grosseira, pode dizer-se que um trator de tamanho médio no Brasil em 1965, custava 9.500.000 cruzeiros, ou o equivalente aproximadamente a 150 meses de salário mínimo, 11 enquanto que nos Estados Unidos um trator similar custava cerca de 4.500 dólares, ou o equivalente aproximadamente a 18 meses de salário de um trabalhador rural americano.”* (Paiva, 1965, p. 118-119)

Cabe observar que, na comparação entre o custo dos fatores de produção, a renda da terra não é incluída. Esta exclusão ocorre porque ela se trata de uma subtração

das demais rendas dos fatores de produção capital e trabalho; ou seja, é um *residuum*, como diz Marshall (1890).

Como resultado, na comparação entre capital e trabalho da economia brasileira como um todo, a contribuição da renda da terra se torna um jogo se soma zero. O que uns trabalhadores perdem, no máximo, os capitalistas ganham, sem alterar o resultado final.

O que pode acontecer é que, com a mudança na participação relativa da renda da terra no conjunto da economia, ela tenha sustentado uma elevação no custo da mão de obra, sem necessitar abaixar muito o preço do capital. De todo modo, mesmo com essa importância relativa, a renda da terra permanece um resíduo no conjunto do processo de modernização da agricultura.

Além disso, a comparação é entre os custos de produção, no qual a terra não entra, assim como os custos de comercialização (comunicação e transporte). Por fim, Baiardi (1996, p. 63) observa que, empiricamente, *“no Brasil o preço da terra não é historicamente levado em conta na decisão de investir, uma vez que a terra agrícola é usada como reserva de valor.”* (cf. Romeiro, 1991)

Conforme é possível perceber, o modelo Paiva-Schultz tem como fundamento a teoria econômica neoclássica. Uma crítica externa à aplicação das premissas neoclássicas no caso específico da agricultura brasileira é encontrada em trabalho recente Xavier & Costa (2006).

Estes autores consideram que, em sua decisão de plantio, o agricultor familiar brasileiro não faz a comparação econômica entre produtividade, preços e salários rurais apregoadas nos manuais de microeconomia (como o de Varian, 1987). Com base na teoria pós-keynesiana de Abramovay (1992), Xavier & Costa (2006) questionam as hipóteses e premissas da teoria econômica neoclássica, de que haja uma informação perfeita ou pelo menos simétrica sobre preços, salários e produtividade dos fatores, assim como, que haja racionalidade absoluta dos agentes na agricultura brasileira. Além disso, pode-se questionar também o efetivo acesso a uma área mínima de subsistência ao agricultor familiar, com disponibilidade de água tratada e escoamento da produção agrícola.

Observada como se formasse um conjunto, a bibliografia clássica de desenvolvimento econômico oferece sugestões importantes, que podem ter semelhanças ou diferenças com o processo de industrialização da agricultura no Brasil. Apesar da suma importância das experiências internacionais de desenvolvimento industrial a partir

da agricultura, e seus diferentes processos de modernização do campo, cabe agora assinalar parte das especificidades da agricultura e do debate sobre o desenvolvimento no caso específico da história do pensamento econômico brasileiro.

Especialmente no caso do debate sobre o desenvolvimento a partir de experiências de reforma agrária, Herivelto Rocha considera que

a conceitualização da Reforma Agrária deveria valorizar e ter como ponto de partida a experiência latino-americana [e principalmente a brasileira] e não apenas as experiências ocorridas em outros países, como se a Reforma Agrária fosse um “enlatado qualquer”, que pode ser utilizado independente do contexto e de fatores históricos de formação econômica e política. (Rocha, 2013, p. 436)

A peculiaridade do debate sobre a agricultura e a reforma agrária no Brasil decorre porque, na história econômica do Velho Mundo, a reforma agrária foi entendida como uma forma de ruptura com o direito feudal, e de instalação de um mercado de terras e de trabalho com um mecanismo redistribuidor da renda agrícola. Na América Latina como um todo, e no Brasil em especial, a reforma agrária era entendida como inserida em uma estratégia de desenvolvimento econômico, que priorizava a redistribuição da renda – em particular, do campo (Garcia, 1967, pp. 1 e 3, em Rocha, 2013, p. 436).

Especificamente no caso do Brasil, o debate sobre o papel da agricultura no desenvolvimento nacional já vinha sendo registrado desde as décadas de 1940 e 1950, pelo menos. Parte deste debate é analisada a seguir no Capítulo 2.

CAPÍTULO 2

A AGRICULTURA NO DEBATE NACIONAL

O presente Capítulo 2 aborda o tema da agricultura no debate especificamente brasileiro. O objetivo desta revisão bibliográfica é assinalar a singularidade da agricultura brasileira no contexto internacional, especialmente no que diz respeito à consecução de uma política de reforma agrária apropriada para suas especificidades.

Ao mesmo tempo, esta revisão bibliográfica também tem o objetivo de fornecer uma fundamentação teórica para a conceituação de reforma agrária a ser analisada nos próximos Capítulos. Esta revisão também procura fundamentar a delimitação dos objetivos de uma reforma agrária, tal como pensada na década de 1950, de forma a especificar as críticas feitas pelos autores posteriores, seja os do pós-64, do resgate do campesinato nos anos 80 ou até mesmo dos debates sobre a agricultura orgânica e transgênica no começo do século XXI.

Para isso, o presente Capítulo 2 é subdividido em três tópicos. O primeiro tópico analisa as formulações de três autores representativos do pensamento econômico sobre a agricultura e a questão da reforma agrária no Brasil da década de 50: Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr. e, em menor medida, Ignácio Rangel.

A seguir, no segundo tópico, procura-se oferecer uma síntese desse debate clássico, apresentando uma proposta de taxonomia sobre as medidas de política de reforma agrária. Por fim, no terceiro e último tópico apresenta-se a elaboração do principal economista brasileiro de posicionamento político favorável à reforma agrária naquela época, Celso Furtado, com o que ficaria conhecido na bibliografia nacional e internacional como o modelo estagnacionista.

2.1. O debate sobre a agricultura e a questão da reforma agrária no Brasil

O presente tópico desenvolve o quadro teórico elaborado em Santos (2007b). O objetivo do presente tópico é mostrar as três diferentes vertentes de medidas políticas de reforma agrária. Desta forma, trata do pensamento econômico brasileiro sobre a agricultura e a questão da política de reforma agrária na década de 50.

José Graziano da Silva (1980, pp. 7 e 107), em seu livro de bolso *O que é a questão agrária*, da célebre “Coleção Primeiros Passos”, dedica nos “Agradecimentos”

sua obra “*em homenagem a Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr. e Ignácio Rangel.*” Ao fim do mesmo livreto, os três autores clássicos do pensamento agrarista nacional e internacional são colocados como as únicas “Indicações para leitura” para o entendimento do que é a chamada questão da agrária no Brasil por Graziano (1980).

Em Antônio Barros de Castro (1969), estes mesmos autores representam as três principais “*Posições em conflito*”, no interior do pensamento econômico favorável à reforma agrária no Brasil dos anos 50 e 60. Mais recentemente, Corazza (2002, pp. 30-32) também considera estes três autores como as principais referências no debate sobre agricultura e questão da reforma agrária na história do pensamento econômico nacional e internacional, ao lado de Celso Furtado. Finalmente, estes autores são os mesmos a merecer menção de Hoffman (2014, p. 108) em seu recente trabalho sobre a origem histórica da estrutura agrária brasileira.

Por essa importância, não há nada mais adequado para começar o debate brasileiro sobre a questão da política de reforma agrária na década de 50 destacando os trabalhos destes três autores agraristas. Estes três são os principais estudiosos da chamada questão agrária no Brasil e no mundo, e foram eleitos aqui por representarem distintas vertentes (ou “táticas”, no vocabulário leninista da época) de luta política pela reforma agrária (mais adiante, Celso Furtado, por sua contribuição ímpar ao debate, é retomado no tópico posterior).

2.1.1. Alberto Passos Guimarães⁴

⁴ Alberto Passos Guimarães nasceu em Maceió, em 16 de abril de 1908, e faleceu no Rio de Janeiro, em 24 de dezembro de 1993. Sem formação acadêmica, largou a escola aos nove anos de idade para ajudar o seu pai, antes mesmo de concluir o curso secundário. A partir daí foi autodidata para o resto da vida. Em Maceió, trabalhou como comerciante e jornalista, onde fez parte da cena intelectual da época, ao lado de Graciliano Ramos, Aurélio Buarque de Holanda, Rachel de Queiroz e Valdemar Cavalcanti. Em 1931 fundou, juntamente com este último, a revista *Novidade*. De acordo com Barros (2008, p. 3), “*esse periódico abriu novos caminhos para os jovens intelectuais de Alagoas e até hoje essa revista é uma referência no meio acadêmico e literário.*” Segundo o historiador Geraldo de Majella, com essa e outras iniciativas, Alberto Passos Guimarães “*foi um intelectual que deixou grandes marcas na cultura de Alagoas, ao fundar a revista Novidade e ao participar como jornalista de vários jornais operários. Por esses feitos, já é merecedor da nossa admiração e mais ainda pela sua participação na União Brasileira de Escritores e como diretor de publicações como Para Todos, O Momento, entre outras*” (de Majella, citado em Barros, 2008, pp. 3-4). Ainda em 1931, Passos Guimarães filiou-se ao Partido Comunista do Brasil (PCB, de Luiz Carlos Prestes, Oscar Niemeyer e Jorge Amado, dentre outros). “*A atuação como jornalista no jornal A Vanguarda Operária é uma evidência da sua ligação com o movimento operário alagoano. Por esse motivo, foi perseguido e viveu na clandestinidade, tendo que sair de Maceió.*” (Barros, 2008, p. 2) Em 1940, fugindo de perseguição política, mudou-se para Salvador, e em 1945 fixou-se no Rio de Janeiro. Na capital federal, trabalhou inicialmente como representante comercial de sua pequena firma, a Organização Brasil Ltda. Já na década de 1950, ia trabalhar no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, no final dos anos 60, na Rede Ferroviária Federal. Assim, Guimarães “*foi um ibgeano que ultrapassou os limites do Instituto, brilhando diante do país e fora dele.*” (Santos,

De acordo com Freitas Filho (1988, p. 19), “*um dos mais expressivos representantes da corrente dualista no Brasil foi Alberto Passos Guimarães, com a obra Quatro Séculos de Latifúndio, publicada em 1963.*” Na “Apresentação” da obra máxima de Passos Guimarães, Antônio Houaiss (1968, p. vii) considera que este livro já “*nasceu um clássico, na nossa literatura histórica*”.

De central importância para a temática que a presente pesquisa desenvolve, a abordagem de Guimarães (1963) sobre a questão da reforma agrária é representativa de um autor que levou ao limite um pensamento econômico sobremaneira comum na década de 1950, no Brasil e no mundo.

A abordagem de Alberto Passos Guimarães sobre a questão agrária, não foi específica de sua pessoa, mas compartilhada por boa parte dos membros do seu partido no início da década de 1960. Se levarmos em consideração que o PCB foi uma das principais referências para a esquerda brasileira no começo dessa década, reconheceremos que as ideias de Alberto Passos sobre a questão agrária **foram importantes no seu momento histórico**, tendo sido parte de uma geração que trouxe importante questionamento sobre nossa realidade social,

2014, p. 564). Ao ser forçado a se aposentar pelo regime instaurado em 1964, foi convidado por Antônio Houaiss para participar do projeto e da redação da Enciclopédia Mirador, do grupo Enciclopédia Britânica do Brasil. No ano do seu centenário, Passos Guimarães emprestou seu nome à biblioteca do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas (ITERAL). Para o presidente do ITERAL, Geraldo de Majella, “*a homenagem que prestamos a Alberto Passos Guimarães na passagem do seu centenário de nascimento, dando o nome da biblioteca do ITERAL, é o mínimo que podemos fazer em reverência a sua memória e a sua enorme contribuição como intelectual da questão agrária no Brasil.*” (de Majella, 2008, em Barros, 2008, p. 3) A Biblioteca Alberto Passos Guimarães foi inaugurada com a presença do filho do intelectual comunista, o físico Alberto Passos Guimarães Filho, que atualmente trabalha no Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF). Para o cientista, o esforço de seu pai para compreender as questões da agricultura e da reforma agrária no Brasil estava associado à sua paixão pela justiça social, o que o levou a ser um militante político por toda a vida. “*Parte desse esforço era para conhecer os dados brutos sobre o Brasil, de um lado, e de outro armar ferramentas de análise para compreender essa realidade. Um esforço desse tipo, que culminou com o lançamento do livro Quatro Séculos de Latifúndio, nos coloca hoje diante de uma realidade totalmente diferente, em que a reforma agrária está em curso no Brasil. Os grandes problemas associados a ela existem, mas a sociedade compreende hoje o que apenas uma minoria vislumbrava naquela época: que a terra é um patrimônio que deve servir a toda a sociedade*”, analisou Alberto Passos Guimarães Filho (Barros, 2008, p. 4). Alberto Passos Guimarães deixou obras de relevância para o estudo da economia e política agrária brasileira, tais como *Inflação e monopólio no Brasil: por que sobem os preços?*, de 1962; de 1963 é sua principal obra, *Quatro séculos de latifúndio*. Em 1979, publicaria *A Crise Agrária*, e em, 1982, *As classes perigosas: banditismo rural e urbano*. Durante toda a sua vida, Passos Guimarães foi militante do PCB. Em particular, teve atuação de destaque como intelectual e profissional da imprensa do Partido. Como profissional da imprensa do PCB, trabalhou no jornal *Imprensa Popular*, no semanário sobre cultura *Paratodos* – dirigido por Jorge Amado e Oscar Niemeyer – e foi diretor do jornal *Hoje*. Ainda como “intelectual orgânico” do Partido, Passos Guimarães teve participação central na redação do documento conhecido como *Declaração de março* de 1958. Esta produziu uma inflexão na prática política do PCB, que passou a atribuir maior relevância à participação no jogo democrático. “*Na década de 1950 e no começo dos anos de 1960, uma série de situações, como a crise do stalinismo e o fomento do nacionalismo no Brasil, acentuaram divergências em torno da análise que o partido realizava sobre o país e as medidas que defendia para sua transformação social. Alberto Passos Guimarães, bem como Caio Prado, participaram desse período de discussões, se posicionando no debate político e, desse modo, expondo as cisões que ocorriam no PCB.*” (Barros, 2008, p. 2) Em resumo, pode-se dizer, como faz Paulo Décio (em Barros, 2008, p. 4), que a biografia de Alberto Passos Guimarães caracteriza o intelectual alagoano como “*um ensaísta agrário e um militante comunista. Ele tentava mobilizar os setores camponeses num processo de desenvolvimento social pela via democrática*”.

sendo que algumas dessas indagações ainda hoje permanecem não resolvidas. (Oliveira, 2007, p. 124) [**grifo meu**]

Em sua obra máxima, Guimarães (1963) fundamenta uma teoria de reforma agrária com base em uma suposta reminiscência “feudal”, ou não inteiramente “capitalista”, na agricultura brasileira.

A questão agrária, com a reafirmação da tese da feudalidade, confere a Alberto Passos Guimarães inscrição entre os constituintes do modelo democrático-burguês de interpretação pecebista do Brasil contemporâneo. É com *Quatro séculos de latifúndio* que ele ficará conhecido na cena intelectual da esquerda daqueles anos 60, e terá, desde então, presença representativa na historiografia agrária brasileira. (Santos, 1994, p. 53)

No pensamento de Passos Guimarães, como de tantos outros economistas expressivos da sua época, “*afirmar o caráter feudal da economia colonial naquele momento era também uma questão política, pois implicava na formulação de estratégias de ação transformadoras da estrutura agrária do país.*” (Freitas Filho, 1988, p. 21) Conforme destaca logo no início do seu clássico, *Quatro séculos de latifúndio*,

a simples eliminação em nossa História da essência feudal do sistema latifundiário brasileiro e a conseqüente suposição de que iniciamos nossa vida econômica sob o signo da formação social capitalista significa, nada mais nada menos, considerar uma excrescência, tachar de supérflua qualquer mudança ou reforma profunda de nossa estrutura agrária.

Supondo-se inicialmente capitalista o regime econômico implantando no Brasil-Colônia, estaria implícita uma solução inteiramente diversa daquela preconizada pelos partidários da reforma agrária. Se a estrutura agrária brasileira sempre teve uma “configuração capitalista”, porque revolucioná-la? Porque reformá-la? (Guimarães, 1963, p. 23)

Mais ainda,

a negação ou mesmo subestimação da substância feudal do latifundismo brasileiro retira da reforma agrária sua vinculação histórica, seu conteúdo dinâmico e revolucionário.

Esse conteúdo dinâmico e revolucionário, na presente etapa da vida brasileira, expressa-se pelo objetivo principal do movimento pela reforma agrária, que é o de extirpar e destruir, em nossa agricultura, as relações de produção do tipo feudal (Guimarães, 1963, p. 34)

Em outros termos, percebe-se que

afirmar a feudalidade permitia demonstrar que a tarefa da remoção dos “restos feudais” - cujos efeitos ao longo do tempo por certo diminuíram de intensidade - tinha raízes históricas, encerrava nova lógica para uma economia mais progressista, e também se convertia em processo emancipatório para milhões de camponeses e trabalhadores rurais, cidadãos sob sursis dos constrangimentos extra-econômicos impostos pelo “monopólio da terra”. (Santos, 1994, p. 54)

Dessa forma, para Guimarães (1963), a chamada reminiscência “feudal” brasileira traduzia-se no monopólio da propriedade da terra. Por isso, enfatiza a terra como a principal força produtiva, ou meio de produção, para o trabalho na agricultura brasileira. Nas palavras de Guimarães (1963, p. 35), “*o monopólio feudal e colonial é a forma particular, específica, por que assumiu no Brasil a propriedade do principal e mais importante dos meios de produção na agricultura, isto é, a propriedade da terra.*”

Por essa ênfase, em sua principal obra, *Quatro séculos de latifúndio*, o intelectual analisa a formação econômica e política do Brasil através de “*um fio condutor – a luta das classes pobres do campo pela conquista da terra.*” (Guimarães, 1963, p. 2). Como resultado, considera que a luta contra o monopólio da terra era o motor do desenvolvimento econômico nacional.⁵

Ainda nesta obra, Guimarães (1963) procura fundamentar teoricamente a preponderância da luta pela terra como motor da formação econômica e política do Brasil tendo como paradigma histórico a Lei de Terras, de 18 de setembro de 1850. No capítulo VI, que intitula “Formação da Pequena Propriedade: Intrusos e Posseiros”, o alagoano destaca que a Lei de Terras, ao bloquear o acesso à terra por pequenos agricultores familiares, havia generalizado a figura do posseiro.

Assim se constituía um amplo contingente de pequenos agricultores em permanente luta pela manutenção dos seus laços com a terra. Nos mais de quatro séculos da formação econômica e política do Brasil, destacava-se a importância da “*figura do posseiro ou intruso, principalmente o posseiro ou intruso nativo, que enfrenta... o poder latifundiário, desde tempos mais recuados*” (Guimarães, 1963, p. 113). Por isso, na formação econômica e política do Brasil, destacava-se a

⁵ Por causa da importância do debate sobre a agricultura brasileira apresentar um suposto traço feudal, ou se ela fazia parte de um “capitalismo agrário”, estes termos permanecem servindo de paradigma para inúmeras pesquisas até hoje (cf. Fernandes, Welch & Gonçalves, 2013, p. 16). O clássico Guimarães (1963) tem como base de sua caracterização feudal a definição de indústria moderna de Marx (1867, cap. XIII): a produção de máquinas por máquinas. Assim, o autor enfatiza as forças produtivas da agricultura brasileira que, pela ausência de uma indústria produtora de máquinas e bens de capital, classifica como não inteiramente “capitalistas”. No debate internacional, a associação do “capitalismo” com a indústria de bens de capital é o cerne do pensamento nacional desenvolvimentista da CEPAL/ONU (Moreira, 1998, p. 340). Para a interpretação que enfatiza as forças produtivas, o “capitalismo” é capaz de adquirir força autônoma própria apenas com a indústria produtora de bens de capital. Somente com a emergência desta indústria, o “capitalismo” consegue se libertar das forças produtivas da natureza, assim como suas classes e superstições, adquirindo força própria e incessável (cf. Malta et ali., 2009, p. 6). Conferindo forte preponderâncias às forças produtivas da agricultura brasileira, no pensamento de Guimarães (1963), as relações de produção do “capitalismo” industrial se encontravam restringidas pelas forças produtivas de natureza ainda “feudal-colonial” da economia essencialmente agrária brasileira. Esta natureza permitia a maioria esmagadora da população rural brasileira ainda não se encontrar totalmente divorciada da propriedade dos seus meios de produção de subsistência, e assim perpetuar tal modo “não capitalista” de reprodução da mão de obra (Guimarães, 1962).

preponderância da luta pela terra da agricultura familiar “camponesa” contra o proprietário “feudal” de terras, no vocabulário da III Internacional Comunista mobilizado por Guimarães (1963).⁶

De acordo com Santos (2007b, p. 110), no mesmo capítulo sobre a formação da pequena propriedade na agricultura brasileira, o intelectual justifica essa vertente de reforma agrária, ainda hoje muito comum, com base na teoria da colonização sistemática de Wakefield, presente em *O Capital*, de Marx (1867, cap. XXV). Nas palavras do alagoano,

a colonização sistemática fundava-se no princípio que as terras virgens não deviam ser postas ao alcance das populações pobres por preços baixos, a elas acessíveis, por que se assim acontecesse, os homens e mulheres mais capazes se transformariam em produtores independentes [como camponeses] em vez de se engajarem como trabalhadores nas propriedades latifundiárias. (Guimarães, 1963, pp. 110-111)

Para Guimarães (1963, p. 112), “*era exatamente essa a substância do pensamento wakefieldiano, do qual se impregnaram várias das disposições legais do Império, sem excluir a Lei das Terras promulgada em 1850.*” Segundo Guimarães, o mesmo modelo wakefieldiano de bloqueio ao acesso à terra teria sido aplicado nos tempos do Brasil colônia, assim como na época do Brasil República (cf. Guimarães, 1963, pp. 53 e 132). Em uma comparação internacional, “*em vez de terra livre ao modo do Homestead Act, aqui se inventara mecanismos que conservavam a força de trabalho sob tutela.*” (Santos, 2007b, p. 88; cf. Costa, 1998, cap. 4)

Segundo o intelectual,

de tudo a quanto se propunha a lei de 1850, somente medraram as determinações que dificultavam o acesso à terra por meio da posse ou da compra a baixo preço. Em suma, na sua execução prevaleceram unicamente os dispositivos que estavam em harmonia com o objetivo imediato da classe latifundiária [semi-“feudal” e não inteiramente “capitalista”]: obrigar o imigrante a empregar sua força de trabalho nas grandes fazendas de café.” (Guimarães, 1963, p. 135)

⁶ A III Internacional, fundada em 1928 (logo após a subida de Joséf Stálin ao poder), pregava o que ficou conhecido como Revolução Democrática Burguesa, ou o “modelo democrático burguês”, para Mantega (1986). Por caminho “democrático”, entenda-se a implementação de medidas de redistribuição de renda, em particular, a reforma agrária; e por “burguês” (ou, “capitalista”), leia-se a produção industrial em larga escala. Para o modelo democrático burguês, a burguesia interessava-se pela reforma agrária, pois esta significava um crescimento da renda e conseqüente ampliação do mercado consumidor. Ao mesmo tempo, a reforma agrária também era capaz de varrer da economia política nacional as classes rentistas, que estrangulavam o desenvolvimento brasileiro. A crítica que se faz ao modelo democrático burguês é de duas ordens. Em primeiro lugar, a burguesia nacional é mais burguesa do que nacionalista, preferindo a manutenção de relações de dependência externas contra a “subversão” comunista. Em segundo lugar, a terra pode ser um interessante ativo financeiro, como reserva de valor. Como conseqüência, não existia necessariamente uma oposição inexorável entre classes agrárias e industriais, mas apenas entre segmentos destas classes.

Na argumentação de Guimarães (1963), o alto preço da terra forçava o “camponês” a vender sua força de trabalho a baixo salário. A abundância da oferta de mão de obra fazia com que a agricultura dispensasse investimentos em tecnologias poupadoras de trabalho. Como resultado, o monopólio da terra desestimulava o desenvolvimento tecnológico nacional.

Em depoimento à Comissão de Reforma Agrária da Câmara dos Deputados, em 1962, Guimarães mostrava que, em última instância, o monopólio da terra, ao desestimular o desenvolvimento tecnológico nacional, podia levar a *“uma crise estrutural no sistema agrário brasileiro, a qual só terá solução com uma reforma agrária que realize profundas mudanças no regime de propriedade da terra, que promova e acelere o desenvolvimento da agricultura e eleve o nível de vida dos trabalhadores agrícolas.”* (Guimarães, 1962, p. 57) Por essa razão, para o renomado intelectual, o *“objetivo fundamental”* da *“reforma agrária democrática”* era o de

destruir pela base um duplo sistema espoliativo e opressivo; romper e extirpar, simultaneamente, as relações semicoloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semifeudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e “jurídico” da classe latifundiária. E tudo isso para libertar as forças produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país. (Guimarães, 1963, p. 38)

Em uma exposição simplificada, o raciocínio de Guimarães (1963) considera que a redistribuição da propriedade fundiária podia transferir parte da renda da terra do grande proprietário latifundiário (“feudal”) a favor de pequenos proprietários familiares (“camponeses”), e assim estimular o desenvolvimento econômico nacional. O intelectual alagoano possui como exemplo histórico de transformação na agricultura brasileira o caso do parcelamento das terras do Engenho da Galileia, em favor das Ligas Camponesas, em 1959.

Para o intelectual, dentre *“várias das lutas vitoriosas dos posseiros pela validação de títulos de propriedade”* destacava-se, em especial, *“a expropriação do Engenho da Galiléia, em Pernambuco, alcançada depois de uma série de lutas a que não faltou a violência da polícia”*. (Guimarães, 1960, p. 81) Este exemplo histórico de uma política reforma agrária no Brasil mostrava que

as transformações realizadas, com a divisão de um latifúndio semifeudal entre camponeses... não se fez para conservar as velhas relações de produção existentes; desse ato resultou uma mudança na estrutura de propriedade que, de um latifúndio semifeudal, se transformou num certo número de propriedades camponesas (Guimarães, 1960, p. 82)

Segundo Guimarães (1960, p. 91; 1963, p. 181), no caso da consecução de uma reforma agrária por meio do parcelamento de terras, a redistribuição da renda da terra levaria ao encarecimento relativo da mão de obra. Este encarecimento da mão de obra incentivaria o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de trabalho na agricultura. Portanto, a luta contra o monopólio da terra incentivaria o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira.

O discurso do mais votado senador da República na Assembleia Nacional Constituinte, Luiz Carlos Prestes, em 1946 (portanto, bastante anterior à obra máxima de Passos Guimarães, 1963), parte da mesma premissa e chega à mesma conclusão que Guimarães. Em sua essência, o discurso de Prestes (1946) tem a mesma argumentação do “modelo democrático-burguês” da III Internacional, sem uma formulação teórica própria, como tem Guimarães (1963), com base na teoria da colonização sistemática de Wakefield (em Marx, 1867, cap. XXV).

2.1.2. Caio Prado Junior⁷

⁷ Caio Prado Junior nasceu na cidade de São Paulo em 1907, onde veio a falecer em 1990. De acordo com Teixeira (2012), a família Prado fazia parte da aristocracia paulista, o que permitiu a Caio estudar nos melhores colégios jesuítas, cursar direito na Universidade de São Paulo (USP) e passar uma estadia na Inglaterra, ainda com 21 anos. Para Teixeira (2012), Caio Prado Junior era, assim, “*um menino da elite paulista*”, que logo se viu atraído pela política. Se formou em 1928, quando se filia ao Partido Democrático de São Paulo, de oposição ao Partido Republicano Paulista. Logo a seguir, o Partido ia fazer parte da Aliança Liberal, que votou em Getúlio Vargas em 1929. Nesta campanha, ocorreu a primeira prisão de Caio Prado, em razão de uma “*provocação juvenil*”: em Comício do Júlio Prestes, berrou “viva Vargas!” Ainda segundo Teixeira (2012), no ano seguinte, Prado Jr. participaria da conspiração de 30, e se tornaria procurador no interior de São Paulo. Mas logo se desilude com os rumos do movimento, e em 1931 se filia ao PCB, Partido em que manteria sua militância por toda vida. Ainda nos anos 30, participaria da fundação da Associação Brasileira de Geógrafos, que viria a ser a primeira entidade científica de caráter nacional. Em novembro de 1935, quando a Aliança Nacional Libertadora (ANL) é posta na ilegalidade, Prado Jr. participa da Intentona Comunista, o que o leva à prisão pela segunda vez. Dessa vez, vai para o exílio na França e, em 1937 e 1938, presta apoio, na fronteira, aos republicanos da Revolução Espanhola. Em 1945, Prado Jr. é eleito deputado estadual pelo PCB em São Paulo. No entanto, teria seu mandato cassado em 1948, após o seu PCB ser posto na ilegalidade por receber financiamento ilegal – ouro de Moscou – do Partido Comunista da União Soviética (PCURSS). Ainda segundo Teixeira (2012), Prado Jr. prestou concurso para ser professor da Universidade do Estado de São Paulo (USP) por duas vezes. Em 1954, quando a Faculdade de Economia e Administração (FEA) era ultra-conservadora; a banca, sem ter o que fazer, nem aprovou, nem reprovou: conferiu-lhe o título de livre-docente. E a segunda vez foi em 1968/1969, quando a cátedra de história da Faculdade de Filosofia ficou vaga, em razão da aposentadoria compulsória de Sérgio Buarque de Holanda. Dessa vez, na data prevista, a USP suspendeu o concurso. De acordo com Teixeira (2012), a primeira obra de importância de Caio Prado Jr. foi *Evolução política do Brasil*, de 1933 – isto é, no mesmo ano de *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre. Em *Evolução política do Brasil*, Caio faz um ensaio geral de interpretação da história do Brasil, criticando a historiografia então existente. Ainda assim, seria *Formação do Brasil contemporâneo*, de 1942, a sua principal obra (atualizada, em 1946, com *História econômica do Brasil*, e com uma última ampliação em 1970). Em sua obra máxima, o historiador de São Paulo rompe com a historiografia oficial, assim como com as doutrinas da III Internacional Comunista. Ao mesmo tempo, também explicitava suas diferenças com relação às interpretações da *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, e das *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, de 1937 – que, com a *Formação do Brasil Contemporâneo*, de

Segundo Mantega (1984, p. 237), Caio Prado Junior “ocupava posição de destaque no cenário teórico brasileiro da época [nacional desenvolvimentista], com vários trabalhos polêmicos de grande repercussão.” Até os anos 80, o historiador ainda era reconhecido como

um dos mais importantes pensadores brasileiros, um dos maiores nomes de nossa historiografia, cuja produção, iniciada na década de 30, exerceu e continua a exercer uma influência marcante na vida intelectual e política do país.

Em Caio Prado a história surge com toda a força e dinamismo de uma atividade que, voltada para o conhecimento do passado, pode servir para instrumentalizar uma ação transformadora do presente, alterando, por conseguinte, a direção do porvir. (Freitas Filho, 1988, p. 9)

Para Graziano da Silva (1980, p. 107), dos trabalhos de Prado Jr. sobre a questão da singularidade da questão da política de reforma agrária no Brasil, “é difícil escolher o que ler: além da obra ser vasta, é de uma riqueza impressionante.” Desta rica obra, podem-se destacar, em primeiro lugar, *Formação do Brasil contemporâneo*, de 1942, e *História econômica do Brasil*, de 1946. A primeira obra é um clássico da historiografia econômica brasileira, que, como dito, fez Prado Jr. ser reconhecido como um dos “pais fundadores do moderno pensamento social brasileiro”, ao lado de Gilberto Freyre (1933) e Sérgio Buarque de Holanda (1936).⁸

Prado Jr., são consideradas as obras fundadoras do “moderno pensamento social brasileiro”. A partir de 1955, Prado Jr. ia editar a *Revista Brasiliense*, periódico que se tornaria “uma das publicações mais importantes da esquerda brasileira nos anos 50 e início dos 60” (Mantega, 1984, p. 236). Nas páginas da *Brasiliense* se debateriam “os problemas políticos do dia, notadamente os do país, abordando todos os assuntos. Reuniu muito do melhor da intelectualidade nativa, de modo que sua coleção é um bom retrato da época, do que pensou e viveu o Brasil.” (Iglésias, 1982, p. 19).⁷Regularmente, ao longo de suas 52 edições, pela *Revista Brasiliense* se debateriam temas de destaque no Brasil e no mundo, até março de 1964. Em abril de 1964, Prado Jr. seria preso pela terceira vez – desta vez, por ser intelectual assumidamente marxista, filiado ao PCB. Segundo Oliveira da Silva (2007, pp. 124-125), pelas páginas da *Brasiliense* iam ser publicadas as principais contribuições do historiador de São Paulo sobre a questão da política de “reforma agrária” no Brasil. Em resumo, portanto, é possível dizer que a biografia de Caio Prado Junior caracteriza o autor tanto pela militância política quanto pela produção intelectual, geralmente voltada para a interpretação e intervenção sobre o que era então denominado como “a realidade brasileira”, particularmente sua agricultura.

⁸ O pensamento brasileiro moderno sobre a agricultura se inicia com Oliveira Viana, na década de 20. No entanto, prefere-se destacar o pensamento democrático. Antes destes três ou quatro “pais fundadores” do moderno pensamento brasileiro, pode-se considerar como pensadores pioneiros da agricultura brasileira as obras de Capistrano de Abreu (1878), Joaquim Nabuco (1880) e Euclides da Cunha (1906), além de Manoel Bomfim (1932). Berthold Zilly (1996) considera que *Os sertões* é uma obra de arte, e não científica. Por isso, talvez se possa ainda incluir nesta lista de pioneiros do pensamento social brasileiro o clássico *Vidas secas*, de Graciliano Ramos (1938), e principalmente o nome de Lima Barreto (1917), já que o seu *Os Bruzundangas* inspira claramente o “Sentido da colonização” caiopradiano (junto com a ideia durkheimiana de “parasitismo” de Bomfim, 1932). Pode-se sempre recuar mais no tempo, mas estes foram os fundamentos em que se alicerçou o pensamento brasileiro moderno.

Por sua vez, em *História econômica do Brasil*, o autor fez uma reorganização cronológica da *Formação do Brasil contemporâneo*, avançando até a época contemporânea. Na verdade, o livro era um simples manual de história, voltado para cadeiras de “História Econômica do Brasil” e “Economia Brasileira Contemporânea”.

Por esse público-alvo, *História econômica do Brasil* serve como um indicador robusto sobre a ampla audiência do autor por todo o período nacional desenvolvimentista brasileiro. Ao longo dos anos 40, 50 e 60, este livro “*se firmou como uma contribuição fundamental para a historiografia brasileira*”, e se “*fez texto obrigatório de ensino, desde os cursos secundários até os superiores de história, economia e ciências sociais em geral.*” (Brasiliense, 1970) Como resultado, em 1965, o manual de “História Econômica do Brasil” já se encontrava na sua 9ª edição.

Além destas obras sobre a história econômica do Brasil, também se destacaram vários artigos de Prado Jr. voltados especificamente para o debate sobre a singularidade da agricultura brasileira e da questão da reforma agrária no país. Entre 1955 e 1964, estes artigos circularam pelas páginas da sua *Revista Brasiliense* e, em 1979, iriam ser reeditados pela sua Editora Brasiliense, em *A questão agrária*. Destes trabalhos caiopradianos de primordial importância para o debate sobre as questões da agricultura brasileira, destacam-se dois. Um, de 1960, é intitulado de *Valorização do trabalho e acesso à terra*; e o outro é *O Estatuto do Trabalhador Rural*, de 1963.

Com estes e outros trabalhos, Prado Jr. “*teve influência decisiva também na introdução, no debate econômico, dos aspectos referentes às ‘relações de produção’.*” (Bielschowsky & Mussi, 2005, pp. 13-14 e 23). Em especial, “*talvez o momento mais inspirado da produção*” do historiador “*seja a análise de Caio Prado Jr. sobre a questão agrária, em que assinalava que, diferente do que postulava o Partido Comunista Brasileiro, a agricultura brasileira não seria feudal, suas relações de produção seriam essencialmente capitalistas.*” Segundo os autores, “*a análise de Caio Prado foi feita de forma pioneira já em 1946 [ou mesmo em 1942], muito antes, portanto do auge da discussão sobre estrutura agrária e alianças de classes, dos anos 60, quando o próprio Caio Prado voltaria ao tema.*”

Para Mantega (1984, pp. 236-237) “*a sua obra de maior impacto político, à parte os vários artigos sobre a agricultura publicados na Revista Brasiliense, foi sem dúvida, A Revolução Brasileira*”, de 1966. José Graziano da Silva (1980, p. 107) considera o opúsculo caiopradiano *A Revolução Brasileira* de suma importância para os estudos sobre a singularidade das questões da agricultura brasileira, uma vez “*que*

reflete bem a polêmica dos anos 60” sobre a especificidade da reforma agrária no Brasil.

Enquanto Guimarães (1963) mobiliza um modelo teórico já pronto, e procura justificá-lo para a prática política no país, Caio Prado Jr., ao contrário, primeiro investiga a singularidade da formação econômica da agricultura brasileira, para só então sugerir estratégias de luta no campo, adequadas à especificidade nacional. Com base em seus estudos, nos debates sobre a questão da reforma agrária travados nos anos 50 e 60, Prado Jr. vê, na reforma agrária redistribuidora de terras, *“uma das muitas transposições mecanicistas feitas da Europa para o Brasil de situações sem real equivalência. Caio deseja a reforma agrária para elevar o nível de vida do povo, mas rejeita as fórmulas simples de exclusiva partilha da terra, sem mais complementos.”* (Iglésias, 1982, p. 38)

Em uma visão panorâmica,

o cerne das teses de Caio Prado é o ataque às relações sociais fundiárias e de trabalho no meio rural brasileiro. Estas relações impõem condições sub-humanas de vida a maior parte da população rural brasileira. Estas mesmas relações são vistas na obra de Alberto Passos Guimarães – “Quatro Séculos de Latifúndio” – como corroboração de sua tese de “restos feudais” na agricultura brasileira. Estes autores divergem em suas teses sobre a “Questão Agrária” e ainda preveem distintos enfoques da reforma agrária. (Delgado, 2010, p. 83)

Em sua obra máxima, *Formação do Brasil contemporâneo*, no capítulo “Organização Social”, Prado Jr. considera que a agricultura exercida com base na mão de obra familiar “camponesa”, e que leva seus pequenos excedentes para o comércio no mercado interno local ou regional, era uma atividade *“sem classe bem definida”* na formação econômica brasileira (Prado Jr., 1942, p. 300). Para o historiador,

o que no Brasil constitui propriamente a economia camponesa (a exploração parcelaria e individual do pequeno produtor camponês que trabalha por conta própria e como empresário da produção, em terras suas ou arrendadas), isto representa via de regra um setor residual da nossa economia agrária. (Prado Jr., 1966, p. 162)

Em Caminha (2007) se detalhou a interpretação de Prado Jr. (1942) sobre o papel desse *“elemento mal definido”* ou *“residual”*, e que *“vai avultando com o tempo”* – o que poderia se chamar de uma agricultura familiar “camponesa” – na formação econômica da agricultura brasileira. O importante é registrar, como faz Ricupero (2012, p. 25), que Prado Jr. (1942 e 1966) considera que nessa condição “mal definida” e “residual” na formação econômica do Brasil contemporâneo *“se encontrariam tanto atividades econômicas voltadas para o mercado interno, como a*

pecuária e a produção de determinados gêneros agrícolas (a mandioca, por exemplo), como toda uma multidão de situações de difícil classificação ou inclassificáveis”

Já no capítulo “Sentido da Colonização” da *Formação do Brasil contemporâneo*, o historiador paulista mostrara que a singularidade da formação econômica da agricultura brasileira era que a sua atividade preponderante, e com classes “*nitidamente definidas*”, situava-se na agricultura patronal, orientada para o mercado externo, com base no emprego em larga escala de trabalhadores, já despojados dos meios de produção (Prado Jr., 1942, p. 289). Nas palavras do historiador,

aquilo que essencial e fundamentalmente forma esta nossa economia agrária, no passado como ainda no presente, é a grande exploração rural em que se conjugam, em sistema a grande propriedade fundiária com o trabalho coletivo e em cooperação e conjunto de numerosos trabalhadores. (Prado Jr., 1966, p. 163)

Em suma, ao longo dos seus estudos sobre a singularidade das questões da agricultura brasileira, Prado Jr. (1963) procura identificar qual era “*um dos principais obstáculos opostos à marcha construtiva da reforma agrária entre nós.*” Para o autor, o maior e principal obstáculo era que

não somente a subdivisão da propriedade fundiária está longo de constituir em todos os casos, e mesmo nos principais, o caminho acertado e mais fácil e seguro para a reforma agrária, como essa própria subdivisão, quando se recomenda, será enormemente facilitada e frequentemente até possibilitada pela efetiva aplicação preliminar de uma legislação reguladora das relações de trabalho e emprego rural, e protetora do trabalhador. (Prado Jr., 1963, p. 257)

De acordo com Prado Jr. (1963), em razão da especial preponderância da agricultura patronal do “agronegócio” na formação econômica do Brasil contemporâneo, a vertente de reforma agrária com base na luta por trabalho, organizando sindicatos nas grandes plantações de exportação, levava à acumulação de vitórias progressivas no decurso singular da Revolução Brasileira. Por essa virtude, “*Caio Prado Jr. irá propor, como eixo reivindicatório, não propriamente a reforma agrária de tipo camponês, associável ao diagnóstico feudalista, mas melhorias econômicas, emprego, sobretudo a generalização da lei trabalhista.*” (Santos, 1994, p. 57).

Desse modo, Prado Jr. defende uma vertente de política de reforma agrária que busca assegurar direitos e garantias no mundo do trabalho. Por exemplo, a livre organização sindical e a previdência rural; melhores condições de trabalho na agricultura e, em especial, a regulamentação das relações de trabalho na agricultura (em específico, com a extensão da legislação sindical-trabalhista – a Consolidação das Leis

do Trabalho – CLT – para a agricultura, bem como, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s); além da abolição do cambão (a obrigação de moradores trabalharem nas fazendas do patrão), da “moradia de condição”, etc.⁹

Por meio da vertente de uma política de reforma agrária com prioridade na luta por trabalho, Prado Jr.

confere protagonismo, no processo de uma revolução nacional, à mobilização do tipo trabalhista no mundo rural. Como ponto de partida do historiador, Santos [2007b] destaca a sua interpretação do Brasil como marco intelectual que fornece o fundamento para a proposta caiopradiana de uma reforma agrária não camponesa, ou seja, liderada por assalariados e semi-assalariados organizados em sindicatos. O diagnóstico do intelectual paulista considera o padrão de nosso processo de modernização conferindo debilidade às forças progressistas populares, dentre elas, os camponeses, por ele considerados grupos agrários menos importantes à “revolução brasileira”. (Melo, 2008, p. 178)

Isto é, na interpretação de Prado Jr. (1942) sobre a formação econômica e política do Brasil contemporâneo, a agricultura familiar “camponesa” é um resíduo, sem classe bem definida; e a agricultura patronal é a atividade preponderante, com classes nitidamente definidas na vida nacional.¹⁰ Como consequência dessa singularidade da agricultura brasileira, o historiador considera que

não é pela ocupação individual e parcelaria dessa terra onde hoje trabalham coletivamente entrosados no sistema da grande exploração, que aqueles

⁹ A reforma agrária sindicalista é sustentada por Prado Jr. (1942) conferindo forte preponderância às relações de produção da agricultura brasileira, que considera parte integrante da reprodução do capital mercantil, mostrada no livro II de *O Capital*, de Marx (1883a, cap. IV). Para Prado Jr. (1942), a relação de produção predominante na agricultura brasileira já era típica do “capitalismo”, ainda que em sua forma mercantil. Isso porque as relações de produção do trabalhador brasileiro já o haviam divorciado dos seus meios de produção, primeiro, com o escravagismo e, posteriormente, com a restrição da agricultura familiar “camponesa” aos estados da região sul do país (Prado Jr., 1946). A continuação do debate sobre se a agricultura brasileira era ou não “capitalista” leva à discussão sobre as formas de remuneração da mão de obra (se em dinheiro, produto ou serviço), especificamente no caso das relações de trabalho da parceria. Prado Jr. (1963) leva às últimas consequências a afirmativa de que “*o indicador essencial do capitalismo na agricultura é o trabalho assalariado.*” (Lênin, s/d, p. 63). Assim, Prado Jr. (1963) observa que as plantações em larga escala da agricultura patronal empregam trabalhadores rurais, que designa como “semi assalariados agrícolas” (o “semi” é razão de parte do pagamento ser efetuado em bens agrícolas, e não em cruzeiros). Ainda assim, considera que a remuneração em bens é racional para o trabalhador rural, diante de uma economia inflacionária. Martins (1978) destaca ainda que a parceria não pode ser classificada como inteiramente “capitalista”, já que o trabalhador não percebe que vende sua força de trabalho, mas sim seus produtos e bens. Por tudo isso, Kageyama et ali. (1990) classificam o “complexo rural” de atividades da agricultura brasileira da década de 50 como pertencente ao capital mercantil. Assim, contrapõem o capital mercantil agrário ao capital produtivo (industrial, ou de uma agricultura industrializada) e ao capital dinheiro (financeiro), assim como, da economia mercantil simples (ou camponesa, em que o trabalhador é, ele próprio, o proprietário dos meios de produção), exposta na Parte Primeira d’*O Capital*, de Marx (1867, caps. I a III).

¹⁰ Assim, Prado Jr. tem como base a teoria do valor-trabalho, presente em *O Capital*, de Marx (1867, Seção 1). Esta teoria considera que a renda da terra (como a do capital) é advinda do monopólio de classe, e que o trabalho é o único gerador de valor econômico. À teoria do valor-trabalho, Prado Jr. adiciona a teoria das classes sociais de Marx (1852, parte VII). Esta teoria considera que as classes têm seu lugar na produção definido pela forma de reprodução do capital, destacada em Marx (1877, cap. IV). (cf. Bottomore, 1983)

trabalhadores procuram solucionar seus problemas de vida e superar as miseráveis condições de existência que são as suas. Nos maiores e principais setores da agropecuária brasileira, naqueles que constituem em conjunto o cerne da economia agrária do país..., os trabalhadores, como empregados que são da grande exploração, simples vendedores de força de trabalho, portanto, e não “camponeses”, no sentido próprio, aquilo pelo que aspiram e reivindicam, o sentido principal de sua luta é a obtenção de melhores condições de trabalho e emprego. (Prado Jr., 1966, p. 166)

Com base em sua interpretação sobre a singularidade da formação econômica da agricultura brasileira,

Caio Prado Jr. aponta, em 1963, para a ausência das esquerdas no debate da questão da legislação rural-trabalhista, solenemente ignorada pelos reformadores agrários daquele Brasil tão cheio de esperanças mas tão carente de estudos de profundidade sobre o problema das relações sociais no campo. (Penna, 2007, p. 142)

Ao longo dos anos 50 e 60, a formulação caiopradiana de uma reforma agrária sindicalista ia embasar teoricamente a organização de sindicatos de trabalhadores rurais em torno da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), em 1954, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 1961-2, com subsequente promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em março de 1963.

No decorrer de todos os anos 60 e 70, a CONTAG se constituiria na principal força de oposição à ditadura, com a bandeira da luta pela reforma agrária. Esta bandeira se tornaria estratégica na luta pela redemocratização do país, que se seguiria ao longo dos anos 80.

Aproveitando-se das brechas abertas pela legislação trabalhista vinculada ao Estatuto do Trabalhador Rural e pelo Estatuto da Terra, a CONTAG se consolidou durante a ditadura como a principal organização de trabalhadores rurais do Brasil, congregando diferentes frações de classes (assalariados, permanentes ou temporários; agricultores familiares, proprietários ou não; trabalhadores em atividades extrativistas, etc.). Contribuiu para essa legitimidade da CONTAG a manutenção da bandeira da reforma agrária como proposta capaz de unificar os diferentes interesses desses grupos. (Carvalho, 2005, p. 122)

Apesar da pouca atenção conferida à tramitação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, o historiador considerava que a consecução de uma vertente de política de reforma agrária com base nesta legislação “*será, podemos dizer, uma verdadeira complementação da lei que aboliu a escravidão em 1888.*” (Prado Jr., 1963, p. 251) Desse modo, justifica a vertente alternativa de reforma agrária tendo como paradigma histórico a Lei Áurea, de 13 de maio de 1888.

Como protetor de direitos, o Estatuto viria universalizar processos socioeconômicos por meio da expansão dos sindicatos nos principais setores da

agropecuária, onde – vale a pena repetir o autor – estava o núcleo estratégico da revolução agrária e de onde se difundiriam para a economia rural impulsos transformadores sustentáveis: tais setores eram os assalariados e semi-assalariados, os empregados agrícolas. Em vez de um movimento camponês pela terra confinado a poucas regiões, Caio Prado apostava numa mobilização que assegurasse o trabalho revolucionário contínuo, como ele diz, “em profundidade”.

Esse grande movimento social reivindicatório poderia desequilibrar, a favor da força de trabalho, a lógica estruturante do mundo rural: a “contradição” entre os monopolizadores das condições de trabalho e os despossuídos rurais. (Santos, 2007a, pp. 25-26)

Desse modo, Prado Jr. destaca uma relação direta entre o custo da mão de obra rural, e o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira. Nas palavras do historiador,

os baixos padrões de produtividade e ínfimo nível tecnológico que predominam na generalidade da agropecuária brasileira se devem em primeiro e principal lugar ao baixo custo da mão de obra. É somente graças a isso que boa parte das grandes explorações rurais brasileiras, apesar dos rotineiros processos de produção que empregam, conseguem se manter e são rentáveis. Isso porque, assegurada a rentabilidade da empresa mercê do baixo custo da mão de obra empregada, dispensam-se aperfeiçoamentos tecnológicos, maiores atenções na condução das atividades produtivas e intensificação na produção. (Prado. Jr., 1963, p. 262)

Em uma exposição simplificada, o raciocínio de Prado Jr. (1963) considera que a organização de sindicatos de trabalhadores rurais, na agricultura patronal, podia levar à elevação do custo da mão de obra. Esta elevação incentivaria o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de mão de obra na agricultura brasileira, ao mesmo tempo em que promoveria a ampliação do seu próprio mercado consumidor interno.

Nas palavras de Prado Jr. (1963, p. 262), “*a valorização do trabalhador estimulará e forçará a melhoria da produtividade pelo emprego de processos e técnicas de mais alto nível e rendimento.*” Portanto, a vertente de reforma agrária com base na luta por trabalho seria uma estratégia alternativa – só que mais eficaz – do que a vertente usual de luta pela terra.

A argumentação de Prado Jr. é reforçada pela análise de Paiva (1965). Para este autor, a oferta abundante de mão de obra rural no Brasil se relacionava com

as características do contrato de trabalho usado nas áreas de agricultura mais tradicional do país, conhecido pelo nome de agregados ou moradores. Neste sistema o proprietário dá aos trabalhadores um pequeno lote de terra para produzir alimento para o seu próprio consumo, e fica com o direito de chamá-los para os serviços de lavoura da propriedade, 2 ou 3 dias por semana, pagando-lhes uma diária em dinheiro. (Paiva, 1965, p. 123)

Ainda de acordo com Paiva (1965), o regime de trabalho então presente na agricultura brasileira

favorece, em princípio, um certo grau de desemprego dentro da propriedade agrícola. Isso porque o proprietário prefere dar ao morador uma área de terra menor do que ele pode cuidar, de modo que se decidir aumentar a área plantada ele pode fazê-lo, chamando os trabalhadores por mais de 2 dias por semana sem que estes tenham interesse em protestar. Com tal sistema, o proprietário, sempre que julgar lucrativo, pode aumentar a área plantada, melhor utilizando o tempo disponível da sua própria força de trabalho, e sem afetar o volume de alimentos produzidos pelos trabalhadores em seus próprios lotes. Aliás, os proprietários também podem chamar trabalhadores de propriedades próximas que não estejam em condições de pleno uso. É fato conhecido a intensa mobilidade do trabalhador no Brasil, tanto entre propriedades como entre regiões. (Paiva, 1965, p. 123)

Um quadro sintético do debate entre Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Junior sobre as diferentes vertentes de medidas políticas de reforma agrária pode ser observado abaixo na **Tabela 2**.

Tabela 2: Síntese do debate sobre a reforma agrária entre Guimarães e Prado Jr.

Autor agrarista	Alberto Passos Guimarães	Caio Prado Junior
Ênfase interpretativa	forças produtivas “não capitalistas” (Marx, 1867, cap. XIII)	relações de produção do capital mercantil (Marx, 1877, cap. IV)
Orientação política	luta anti “feudal” com a “revolução burguesa” da III Internacional Comunista, de 1928	ausência de “ <i>classe bem definida</i> ” em torno da luta pela terra “camponesa” (Marx, 1852, parte VII)
Estratégia de luta agrária	terra	trabalho
Paradigma histórico	Lei de Terras (1850)	Lei Áurea (1888)
Paradigma teórico	teoria da colonização sistemática de Wakefield, presente em Marx (1867, cap. XXV)	teoria do valor-trabalho de Marx (1867, Seção 1)
Exemplo histórico de política de reforma agrária	parcelamento das terras do Engenho da Galiléia (1959): “ <i>mudança na estrutura de propriedade que, de um latifúndio semifeudal, se transformou num certo número de propriedades camponesas</i> ”	Estatuto do Trabalhador Rural (1963): “ <i>uma verdadeira complementação da lei que aboliu a escravidão em 1888.</i> ” (Prado Jr., 1963, p. 151)
Lócus de luta agrária	cooperativas de posseiros ou “camponeses” da agricultura familiar	sindicatos de trabalhadores rurais na agricultura patronal

Fonte: elaboração própria

Por fim, ainda na década de 1950, outro autor de grande representatividade no pensamento econômico e político brasileiro sobre as questões da agricultura e da reforma agrária no processo de desenvolvimento da indústria nacional ia ser Ignácio Rangel. Seu pensamento agrarista é abordado no próximo item.

2.1.3. Ignácio Rangel

Para Bielschowsky & Mussi (2005, p. 14), Rangel era “o mais criativo e original entre os economistas do período”. Em *A crise agrária*, Rangel (1962) reconhece que a subdivisão de terras não era viável do ponto de vista político, dada a força da classe rentista na economia nacional. Por outro lado, em suas análises sobre a economia brasileira, o autor considera o fenômeno inflacionário como originada da ampliação do *mark-up* e das taxas de lucro, “especialmente por aqueles que fazem a intermediação de atacadistas de produtos agrícolas.” (Bielschowsky & Mussi, 2005, p. 14).

Como resultado, Rangel (1962) propõe uma vertente de reforma agrária que denomina como “reforma agrária não propriamente agrária”, pois voltada para a esfera da comercialização dos gêneros agrícolas. Em outros termos, Rangel (1962) propunha a generalização de uma política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para a agricultura brasileira (Cardim, 1978).

Esta reforma rangeliana é a “reforma agrária não essencialmente agrária” que Graziano (1987) propõe, atualmente na presidência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization*, FAO/ONU). Da mesma maneira, a definição rangeliana de política de reforma agrária está próxima à definição atualmente em voga na academia, tal como conceituada no *Dicionário da terra* por Umbelino (2005) e Motta (2005): uma redistribuição fundiária, acompanhada de uma política “agrícola” para pequenos produtores rurais.

Embora seja um autor criativo da época, ele peca pela pouca clareza e alta complexidade do seu *constructo* teórico. Rangel (1953) fundamenta sua teoria de reforma agrária com a tese d’*A dualidade básica da economia brasileira*. Em termos simplificados, seria possível traduzir “dualidade” como “heterogeneidade”; e “básica” como “fundamental” – ou melhor, “estrutural”.

A importância de Rangel (1962) é, em primeiro lugar, a de haver tentando conciliar as duas vertentes anteriores de reforma agrária. No entanto, acima de tudo, aquelas duas vertentes se distinguem por uma questão metodológica – de como se enxerga a realidade. Por isso, conciliá-las é uma impossibilidade teórica, e juntá-las é como azeite na água. Dessa maneira, Rangel (1962) consegue uma conciliação apenas parcial – ou dual.

Por um lado, consegue uma certa conciliação, ao propor uma reforma para o “camponês” ainda no interior do “capitalismo”. Ou, como se diz na atualidade, voltada para o “mercado” – e não contra ele.

Por outro lado, no entanto, esta reforma não concilia em conjunto, pois se trata de uma política apenas para a agricultura familiar. Em absoluto, a reforma rangeliana é de suma e fundamental importância para o pequeno ou médio agricultor familiar. Mas, não tem qualquer significado para o trabalhador rural microfundista, cuja subsistência depende de sua ocupação nas plantações de larga escala da agricultura patronal.

Uma possível organização das formulações destes três autores agraristas representativos da história do pensamento econômico e político do Brasil da década de 1950 é apresentada no subitem abaixo.

2.2. Uma proposta de taxonomia para as políticas de “reforma agrária”

Em primeiro lugar, é importante observar que a definição de política de reforma “agrária” com base nestes três autores agraristas é diferente da que iria ser institucionalizada na legislação brasileira com o Estatuto da Terra, em julho de 1964. Na letra desta lei, seguida por Delgado (1985) e o *Dicionário da Terra*, a política agrária refere-se apenas à política fundiária (tal como no pensamento clássico de Alberto Passos Guimarães). Ainda na letra da lei de 1964, cabe à política “agrícola” todas as demais políticas voltadas para a agricultura. Ainda assim, no interior deste conceito amplo de política “agrícola”, Mendonça (2005) destaca a reforma agrária rangeliana, referente à política de comercialização rural.

Da mesma forma que o conceito de política de reforma “agrária”, também o conceito de “agricultor familiar” aqui utilizado não é de o “prorafiano” (ou seja, quem possui a Declaração de Aptidão ao PRONAF). Do mesmo modo, também não se distingue o conceito de agricultura orgânica dos de agroecologia, agrobiologia etc. Aliás, tal como no debate original entre Prado Jr. e Passos Guimarães, estas distinções conceituais se referem às relações sociais de produção agrícola (cooperativista, empresarial, etc.), e não às suas forças produtivas (ecologicamente verdes).

O conceito de reforma agrária de Caio Prado Jr. – centrado nas relações de trabalho – pode ser até de fácil compreensão; mas tem muito difícil aceitação. Mesmo nos primeiros anos 60, o PCB só iria chegar a aceitar parcialmente o conceito caiopradiano de reforma agrária como a extensão da legislação trabalhista para o campo. Na conhecida *Declaração de março* de 1958, que representa uma inflexão na política do PCB, esta vertente seria designada por “medidas parciais de reforma agrária”

– o que implicitamente sugere que não é uma reforma “completa” ou “de verdade” (Carone, 1981).

Com o conceito de reforma “parcial”, se reconhecia o potencial irradiador da reforma agrária sindical-trabalhista para a grande massa “camponesa”. Ao mesmo tempo, não se aceitava esta como medida de reforma agrária, “de verdade”, “efetiva” ou mesmo “revolucionária” – precisamente tal como alguém não é flamenguista “de verdade” por preferir ir à praia, e não ao jogo.

Com o vocabulário típico daquela época, o presidente de honra do PCB – Luiz Carlos Prestes (1956) – acusava Prado Jr. de “reformista”, com a conotação pejorativa que o termo possui no pensamento marxista internacional (em Santos, 2007a, p. 17). Assim, quando a definição do termo “agrária” era ampliado para englobar não apenas a estrutura fundiária, mas também as relações de trabalho, Prestes – tal como Guimarães – passavam a explicitamente confundir o termo anterior da expressão “reforma agrária”, sem mais distinguir uma “reforma” agrária de uma “revolução” agrária.

De todo modo, mesmo com uma obtusa rejeição parcial, o pensamento caiopradiano fincou raízes profundas no debate sobre as questões da agricultura e da reforma agrária na história econômica e política do Brasil na época nacional desenvolvimentista. Por causa dessa presença, é possível afirmar que havia basicamente duas principais vertentes de reforma agrária em debate profundo na década de 50.

Uma vertente, de luta pela terra, tinha como base um suposto protagonismo da agricultura familiar “camponesa”, categoria social que engloba posseiros, arrendatários, foreiros e pequenos proprietários rurais. Outra vertente de reforma agrária, de luta por emprego, tinha como base o protagonismo do sindicato de trabalhadores rurais, ou seja, de lavradores, meeiros, parceiros, empregados nas grandes plantações patronais, boias frias e trabalhadores volantes.

Na história do pensamento econômico do Brasil da década de 50,

existiam diversas propostas de reforma agrária, então entendida muito amplamente como qualquer ação social, assistencial ou econômica aos agricultores, fossem eles trabalhadores sem terra, pequenos médios ou grandes proprietários. Mas para a esquerda nacionalista a reforma agrária tinha um sentido muito específico, e, dentre as inúmeras propostas sobre a questão, duas eram consideradas inadiáveis: a criação do regime jurídico do trabalhador rural e a reforma agrária distributiva de terras. (Moreira, 1998, p. 351)

A vertente usual de reforma podia se aplicar a economias agrárias caracterizadas pela agricultura com base na mão de obra familiar, com pequenos e médios cultivos. E a

vertente alternativa de reforma, aplicava-se para economias agrárias caracterizadas pela agricultura patronal, de plantações em larga escala.¹¹

Em termos históricos, uma reforma é própria para as colônias de povoamento; e outra, para as de exploração. Em um esquema geográfico, no caso brasileiro, uma aplica-se para a região Nordeste e o Brasil profundo; outra, para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Assim, em virtude da diferença entre uma agricultura cuja estrutura econômica que predomina a agricultura familiar, ou a agricultura patronal, pode-se aplicar distintas vertentes de reforma agrária: uma centrada nas relações de trabalho, e outra nas relações de propriedade da terra (além de apoio à comercialização agrícola). Na terminologia de Mao Tsé Tung (1937), trata-se de encontrar qual é a “contradição principal” da agricultura brasileira: entre agricultores proprietários e não proprietários de terras, ou entre monopolizadores das condições de trabalho e os despossuídos rurais.

Note que afirmar que a reforma fundiária não se adequava à economia política da agricultura patronal, é diferente de dizer que ela não era funcional ao seu desenvolvimento. A “função” refere-se a ser um elemento orgânico no todo que faz parte; o que é totalmente diferente de falar sobre sua adequação (ou propriedade), que refere-se à sua característica e singularidade.

No debate internacional sobre a questão de uma reforma agrária sindical ou camponesa, é significativo que o *Dicionário do pensamento marxista*, na definição de “campeinato”, considera este um “*termo que geralmente designa o conjunto daqueles que trabalham na terra e possuem seus meios de produção*” (Bottomore, 1983). De forma ainda mais precisa, no *Dicionário do pensamento social do século XX*, o “campeinato” é definido como o grupo de “*pequenos produtores agrícolas que, com a ajuda de equipamentos simples e o trabalho de suas famílias, produzem na maior parte para seu próprio consumo*” (Outhwaite & Bottomore, 1996, pp. 54-55).

Ao mesmo tempo, ambos estes Dicionários especializados enfatizam que se deve “*distinguir entre camponeses e outros trabalhadores agrícolas não-assalariados*” (Bottomore, 1983). Em específico, os pequenos produtores rurais distinguem-se de “*trabalhadores agrícolas assalariados (e também os camponeses-operários, que adotam uma divisão do trabalho do tipo ‘o homem na cidade, o resto da família na*

¹¹ Na teoria caiopradiana, o fato destas grandes plantações serem orientadas para a exportação é mera consequência das vantagens comparativas obtidas com o baixo custo da mão de obra na agricultura brasileira. Assim, uma reforma agrária sindical-trabalhista nestas grandes plantações também teria como efeito a reorientação da agricultura nacional para a produção de gêneros agrícolas de consumo interno.

terra’), assim como de “camponeses sem aldeia – como, por exemplo, alguns favelados das fronteiras agrícolas latino-americanas e os ‘gaúchos’” (Outhwaite & Bottomore, 1996, pp. 54-55).¹²

No caso específico da história econômica da agricultura brasileira,

difícilmente se encontra no Brasil a dependência servil do pequeno agricultor ao dono da terra, da forma descrita e dramatizada por muitos. A intensa mobilidade dos assalariados e pequenos agricultores em busca de melhores salários e condições de trabalho é uma prova dessa nova afirmativa. (Paiva, 1968, p. 77).

Segundo Saint Hilaire, a principal característica dos “homens livres e pobres” do Brasil era a sua “*extrema mobilidade*”: “*emigrava-se às vezes por nada, e com simples e vagas esperanças de outras perspectivas.*” (apud Prado Jr., 1942, p. 67)

¹² Na história do pensamento marxista internacional, a controvérsia entre Prado Jr. (1963) e Guimarães (1963) sobre o ator social preponderante na agricultura – trabalhador rural ou camponês, e que pode ou não sustentar diferentes vertentes de reforma agrária, por trabalho ou por terra – encontra correspondência no debate original entre Lênin e Kautsky, respectivamente. Kautsky (1900) se baseia no primeiro capítulo do *Manifesto*, de Marx & Engels (1848, p. 33), que trata da odisseia e potencial revolucionário da burguesia. Marx & Engels consideram que, na etapa histórica ainda anterior ao predomínio da burguesia, quando os proletários lutam contra os proprietários fundiários, “*não combatem os seus inimigos, mas os inimigos dos seus inimigos, os restos da monarquia absoluta, os proprietários territoriais, os burgueses não-industriais, a pequena burguesia*”. Por isso, “*Kautsky propõe enfaticamente a superioridade da grande exploração*”, segundo Cardim (1978, p. vii). Assim, Kautsky (1900, p. 151) enfatiza que “*somente o modo de produção capitalista cria as condições preliminares para a grande fazenda cooperativa, enquanto não apenas produz uma classe de operários que estão excluídos da propriedade privada dos meios de produção, como também converte em social o próprio processo de produção e gera e agrava o antagonismo de classe entre os capitalistas e seus operários assalariados, antagonismo que impulsiona estes a se esforçarem para substituir a propriedade capitalista pela propriedade social dos meios de produção.*” Mais importante, Kautsky (em Lênin, 1918, pp. 54-55) não distingue o pequeno agricultor familiar “camponês”, do trabalhador rural semi-assalariado, empregado na agricultura patronal. Assim, Kautsky considera que “*do ponto de vista socialista, o mais racional teria sido transformar as grandes empresas em propriedade do Estado e ceder aos camponeses, que até então estavam ocupados nelas como operários assalariados, o cultivo dos grandes domínios sob a forma de cooperativas. ... Outra solução podia ter sido a transformação da grande propriedade agrária em propriedade do Estado, com a sua divisão em pequenas parcelas entregues em arrendamento aos camponeses com pouco terra. Desta maneira ter-se-ia realizado algo do socialismo.*” De seu lado, Lênin (1918, pp. 55, 33, 47), distingue o trabalhador rural do agricultor familiar, mas ressalta que “*na Rússia há operários agrícolas assalariados, mas são poucos*”. E pergunta “*porque é que você [Kautsky], douto economista, não citou dados que conhece perfeitamente e que figuram na mesma estatística alemã de 1907 sobre o trabalho assalariado na agricultura?*” Além do mais, o autor considera que “*o pequeno produtor camponês vacila inevitavelmente entre o proletariado e a burguesia*”, uma “*verdade marxista confirmada por toda a história moderna da Europa*”. No mesmo Capítulo I do *Manifesto*, é célebre a passagem sobre a “*idiotia [ou estreiteza] da vida rural*”. (sobre o significado clássico do termo grego “idiotes”, ver Hobsbawm, 1997) Lênin (1905, p. 406) considera que, em economias predominantemente agrárias, “*em países como a Rússia, a classe operária sofre não tanto do capitalismo como da insuficiência do desenvolvimento do capitalismo.*” Por isso, o autor sublinha o Capítulo II do *Manifesto*, em que Marx & Engels (1848) destacam a importância do Partido dos trabalhadores no processo de desenvolvimento “por baixo”. Para Lênin (1905, p. 399), o Partido dos trabalhadores tem o papel de conduzir a Revolução Operária, em aliança com os camponeses, para “*levar até às últimas consequências*” a Revolução Democrática Burguesa – que a própria Burguesa hesitava em levar a cabo. Dessa maneira, “*foram precisamente os bolcheviques e só os bolcheviques, que, só em consequência da vitória da revolução proletária, ajudaram os camponeses a levar verdadeiramente a revolução democrática burguesa. E só assim fizeram o máximo para facilitar e apressar a passagem à revolução socialista.*” (Lênin, 1918, p. 59)

Talvez por isso, em uma obra de ficção coberta pelo realismo regional nordestino, *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos, o personagem Fabiano considere que

a sina dele era correr mundo, andar para cima e para baixo, à toa, como judeu errante. Um vagabundo empurrado pela seca. Achava-se ali de passagem, era hóspede. Sim senhor, hóspede que demorava demais, tomava amizade à casa, ao curral, ao chiqueiro das cabras, ao juazeiro que os tinha abrigado uma noite (Ramos, 1937, p. 8).

De acordo com José de Souza Martins (1981, pp. 17, 112 e 49), a história do *“camponês brasileiro é [de] desenraizado, é [de] migrante, é [de] itinerante. A história dos camponeses-posseiros é uma história de perambulação. A história dos camponeses-proprietários do sul é uma história de migrações.”* Por isso, o *“nomadismo do camponês brasileiro foi e ainda é muito característico. Às vezes, nomadismo restrito a uma área de perambulação na realização da agricultura de roça; às vezes, o nomadismo mais extenso, na tentativa de encontrar um novo lugar.”*

Por fim, Sérgio Buarque de Holanda nos lembra que

a distinção entre o meio urbano e a ‘fazenda’ constitui no Brasil, e pode dizer-se que em toda a América, o verdadeiro correspondente da distinção clássica e tipicamente europeia entre a cidade e a aldeia. Salvo muito raras exceções, a própria palavra ‘aldeia’, no seu sentido mais corrente, assim como a palavra ‘camponês’, indicando o homem radicado ao seu rincão de origem através de inúmeras [e imemorais] gerações, não correspondem no Novo Mundo a nenhuma realidade. É por isso, com o crescimento dos núcleos urbanos, o processo de absorção das populações rurais encontra aqui menores resistências do que, por exemplo, nos países europeus (Holanda, 1936, pp. 56-57).

É neste sentido que a principal contribuição de Rangel, a vertente de reforma “não propriamente agrária” de Rangel (1962) apenas torna evidente que o significado preciso de reforma “agrária” é a redistribuição de renda na agricultura. Independente de esta renda ser previamente do “capitalista” (o patrão ou o “intermediário” na comercialização dos gêneros agrícolas), ou do proprietário fundiário rentista. Isto é, representam diferentes mecanismos de promover uma reforma no padrão de distribuição de renda na agricultura.

Até porque, o debate sobre a funcionalidade ou não da agricultura para o desenvolvimento refere-se ao fluxo de recursos, bens e serviços entre agricultura e indústria. Por isso, o debate refere-se à renda da agricultura (a renda agrícola); logo, não se refere apenas ao regime de propriedade de terras agrícolas, ou melhor, à renda da terra.

Em termos concretos, sem dúvida, o proprietário de terras e o dos meios de produção na agricultura podem se confundir (tal como na indústria). No entanto, é fácil

fazer a diferenciação, por exemplo, entre o camponês que paga um tributo pelo uso da terra, e o lavrador que é descontado pelo uso de um moinho.

Em termos mais precisos, pode-se citar o exemplo das lavouras de cana e de soja. Nestas culturas – emblemáticas da formação econômica da agricultura brasileira até o presente – predomina uma exploração que é feita não nas relações de propriedade da terra, nem nas relações de trabalho, mas sim nas relações de troca, por meio do chamado contrato de fornecimento exclusivo (Maluf, 1996).

Enfim, para os propósitos do presente projeto de pesquisa, a política de reforma agrária é definida como sendo uma reforma no padrão de distribuição funcional da renda do setor agrícola. Esta redistribuição pode ser feita por meio de três vertentes de reforma agrária.

A primeira vertente intervém nas relações de propriedade da terra rural; a segunda vertente, nas relações de trabalho rural; e a terceira vertente, nas relações de troca agrícola. No subperíodo proposto, assume-se que uma reforma na propriedade de terras, de trabalho ou de bens no campo podia contribuir para a elevação no custo da mão de obra rural. Por este mecanismo, a reforma agrária podia ter a função de ser um incentivo econômico para a modernização agrícola.¹³

Por exemplo, é possível dizer que a melhoria na distribuição da renda agrícola podia ser obtida, por meio de três medidas mínimas de política de reforma agrária que contribuíssem para a permanência do agricultor no campo. Em primeiro lugar, pela extensão do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para a agricultura de mercado interno, se podia transferir parte da renda do comerciante ou intermediário para o agricultor. Em segundo lugar, pela extensão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para o campo, se podia aumentar o salário rural (o que, pela teoria kaleckiana, também aumenta a renda). E, em terceiro lugar, pela aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR) com alíquotas progressivas sobre as maiores propriedades, se podia incentivar a alocação de recursos de atividades de baixa produtividade (como a pecuária extensiva ou especulativa) para de alta (Prado Jr., 1960; Szmrecsányi, 1986; Guimarães, 1979).

Por meio da aplicação de uma dose maior ou menor destas três medidas políticas, seus resultados tecnológicos podiam ser idênticos ao obtido por meio de

¹³ Obviamente, essas políticas sociais para a agricultura também podiam ter como efeito uma contribuição para a equidade social no país. Todavia, este não é o foco da pesquisa, mas sim, o possível impacto dessas políticas sociais sobre o desenvolvimento tecnológico nacional.

medidas radicais de reforma agrária, tais como o parcelamento de terras. Esta medida radical de reforma agrária, por exemplo, podia transferir parte da renda da terra, de um latifundiário, para uma centena de pequenos proprietários rurais, organizados em uma cooperativa de produção (Furtado, 1959, Cap. XXIV).¹⁴

O importante é lembrar que, mesmo no caso mais radical de uma “revolução agrária camponesa”,

mesmo o êxito completo da insurreição camponesa, a redistribuição de toda a terra em benefício dos camponeses e de acordo com os seus desejos (“partilha negra” ou qualquer coisa deste gênero) não destruiria de forma alguma o capitalismo, antes, pelo contrário, daria um impulso ao seu desenvolvimento e aceleraria a diferenciação de classe entre os próprios camponeses (Lênin, 1905, pp. 405-406).¹⁵

As três vertentes de políticas de reforma agrária podem ser elencadas tal como abaixo, na **Tabela 3**.

Tabela 3: vertentes de medidas política de reforma agrária no debate sobre a agricultura brasileira na década de 1950

autor agrarista	Alberto Passos Guimarães	Caio Prado Junior	Ignácio Rangel
vertente de política agrária	fundiária	trabalhista	comercial
política econômica	Desapropriação por interesse social	legislação trabalhista e previdenciária rural	Programa de Garantia de Preços Mínimos

Fonte: elaboração própria

¹⁴ Principal economista de pensamento favorável a uma reforma agrária no Brasil da década de 50, Furtado (1959, p. 142), no seu clássico *Formação econômica do Brasil*, o capítulo XXIV analisa *O problema da mão de obra: eliminação do trabalho escravo*. Neste capítulo, o autor oferece o modelo apresentado acima, que formaliza um possível mecanismo de redistribuição de renda na agricultura, assim como, sua funcionalidade ao desenvolvimento tecnológico nacional. Embora Furtado (1959) se prenda à reforma agrária estritamente fundiária, tal como Guimarães (1963), Martins (1981), Delgado (1985) e um sem número de pesquisadores agraristas, o modelo pode ser generalizado para o caso da redistribuição da renda agrícola como um todo.

¹⁵ Mesmo a revolução agrária camponesa mais radical, ocorrendo em contexto “burguês”, “*não poderá tocar (sem toda uma série de graus intermédios de desenvolvimento revolucionário) nos fundamentos do capitalismo. Poderá, no melhor dos casos, efetuar uma redistribuição radical da propriedade da terra a favor dos camponeses, implantar uma democracia consequente e completa indo até a república, extirpar não só da vida do campo mas também da fábrica todos os traços asiáticos, servis, iniciar uma melhoria séria na situação dos operários, elevar o seu nível de vida e, finalmente, por último mas não o menos importante, levar o incêndio revolucionário à Europa. Semelhante vitória não converterá ainda, de forma alguma, a nossa revolução burguesa em socialista; a revolução democrática não ultrapassará imediatamente os limites das relações econômico-sociais burguesas; mas, apesar disso, terá importância gigantesca para o desenvolvimento futuro da Rússia e do mundo inteiro. Nada elevará tanto a energia revolucionária do proletariado mundial, nada encurtará tão consideravelmente o caminho que conduz à sua vitória total como esta vitória decisiva da revolução iniciada na Rússia.*”. Em uma frase, “*não podemos ultrapassar os limites democrático-burgueses da revolução russa, mas podemos ampliar em proporções colossais estes limites*” (Lênin, 1905, pp. 411 e 408).

As três vertentes de política de reforma agrária acima conceituadas distinguem-se de outras políticas para a agricultura. Em específico, diferem de uma política industrial e tecnológica para a agricultura, que pode ser neutra à distribuição.¹⁶

Finalmente, aquelas medidas de reforma agrária também se distinguem de uma política de assistência social, que não muda a estrutura de distribuição. Da mesma forma, também se distinguem da política social em geral, como educação e saúde. Apesar das especificidades destas políticas para o campo, estas envolvem outros aspectos que não – de maneira direta e imediata, é claro – a estrutura de distribuição funcional da renda.

Além disso, aquelas políticas de reforma agrária também se distinguem de uma política de infraestrutura urbana para o campo, tal como transporte, comunicação e energia. Assim como uma política ambiental e de zoneamento territorial, que pode ser também para a economia agrícola, quanto principalmente para a industrial.

Qualquer que seja a ideia de uma política de “reforma agrária” redistributivista de renda na agricultura, o conceito de função social da propriedade é o que serve de ancoragem teórica deste termo, na terminologia de Gallie (1956). Assim, a reforma agrária trata de interferir no monopólio – ou prática anti-concorrencial – na demanda de mão de obra rural, assim como na oferta de terras aráveis, bem como, na comercialização de gêneros agrícolas. Em tese, portanto, a reforma agrária trata apenas e unicamente da aplicação universal de uma vigorosa lei antitruste para todos estes três mercados de trabalho, de terras e de bens no campo.

A dificuldade de definição do que é uma política de “reforma agrária” pode estar relacionado ao fato dela ser um exemplo emblemático de um “conceito essencialmente contestado”, na terminologia do trabalho seminal de Gallie (1956). A permanente contestação ao conceito de reforma agrária expressa apenas que este debate sai de uma dimensão estritamente técnica ou científica, e entra na arena da disputa política. Essa contestação se distingue de uma mera confusão, ou imprecisão conceitual, embora dela faça parte.

Em termos técnicos, o conceito é empregado para facilitar a interlocução entre pares. O conceito é uma assertiva de permanência, continuidade necessária para os

¹⁶ Da mesma maneira, também se distinguem de uma política de crédito rural. Embora o PGPM seja considerado um subsídio pela Organização Mundial do Comércio (OMC), este não é o seu propósito técnico.

debatedores não terem que ficar se explicando a cada nova assertiva, o que estagnaria o debate em discussões conceituais, e dificultaria o desenvolvimento da ciência.

No entanto, diante de uma disputa política, o próprio conceito termina transformando-se em objeto de luta. A ideia de contestação de Gallie (1956) trata desta luta por diversos significados de um mesmo termo. Como resultado da disputa pelo conceito, o seu significado termina sendo o de quem ganha a luta política – e não o seu sentido técnico, isto é, etimológico. Dessa forma, o termo e seu significado passam a expressar uma disputa política, transformando-se em um símbolo de poder, na terminologia de Bordieu (1989, cap. III).¹⁷

Como resultado da disputa política, a definição do termo “reforma agrária”, em especial, é acima de tudo histórica – e não apenas abstrata, em conformidade a como os conceitos “deveriam ser” tecnicamente, como se não sofressem influência de qualquer forma de disputa política. Particularmente no Brasil da década de 50, o conceito de reforma “agrária” ainda estava em construção histórica.

Alguém que falasse sobre a importância de uma política “agrária” podia estar se referindo a uma política de colonização. Outro rejeitaria esta definição, e restringiria a reforma agrária a uma política fundiária. Outros fariam que não era este o caso, e reivindicariam uma política agrícola. E Caio Prado Jr., destacaria a reforma agrária como a garantia de direitos aos trabalhadores rurais. Enfim, tratava-se de todo um debate, que até então ainda estava inconcluso e indefinido – podendo trilhar qualquer um desses rumos.

Como conceito ainda em construção, a ideia de uma política de reforma “agrária” tinha uma ampla variedade de significados, ou uma definição deveras restrita. Nas páginas acima, a pesquisa procurou definir com coerência, destacando os elementos

¹⁷ Exemplo bastante atual e claro sobre a mudança de significado de um termo em função da disputa política por um conceito que deveria ser técnico é o de “desenvolvimento sustentável” e “economia verde”. O conceito de “desenvolvimento sustentável”, surgido na década de 1970, foi criado para incluir no conceito de “desenvolvimento” a dimensão ecológica. No entanto, nos anos 80 e 90, diante da disputa conceitual pelo próprio significado de “desenvolvimento”, a ideia de desenvolvimento “sustentável” passou a incluir uma dimensão social (como o respeito a comunidades tradicionais, erradicação da miséria etc.). Desde então, a dimensão social do desenvolvimento é um relativo consenso do que seja um “desenvolvimento sustentável”. Todavia, na virada para os anos 2000, criou-se o termo “economia verde” para enfatizar o aspecto estritamente tecnológico desta outra “economia”, distinta da “marrom”. Assim, excluía-se a dimensão social, presente na ideia de “desenvolvimento sustentável”. Esse é o significado do termo “economia verde” que é usado com relativamente consenso entre o grande público leigo e não especializado. No entanto, a disputa política nos organismos multilaterais de política ambiental fez voltar-se a incluir, novamente, a dimensão social no termo “economia verde”. Como resultado, em termos formais – nos organismos multilaterais que orientam as decisões nacionais de políticas para o meio-ambiente – o conceito de “economia verde”, forjado para distinguir-se de “desenvolvimento sustentável”, terminou tendo praticamente o mesmo significado, que não distingue a dimensão tecnológica da social.

comuns entre as variadas conceituações para as políticas de reforma “agrária”. Com isso, o resultado foi oferecer uma taxonomia de políticas para agricultura em geral, e de reforma “agrária” em especial.

De central importância no presente projeto de pesquisa, a taxonomia de reforma “agrária” apresentada acima foi embasada pesquisando como esta questão era historicamente pensada na década de 50. Esta definição teve o objetivo de especificar qual afinal pode ter sido a relação entre o “tipo” de reforma agrária “da década de 50”, o Plano de Metas e a modernização agrícola que se seguiria. Esta especificação foi feita com base nos três autores representativos do que o pensamento econômico brasileiro entendia e propunha sobre a agricultura e a questão da política de reforma “agrária” na década de 50.

Por fim, ao entardecer dos anos 50 e 60, o pensamento que via na reforma agrária como um motor do desenvolvimento industrial, expresso em autores como Prado Jr. (1960), Rangel (1962) e Guimarães (1963), ia ser formalizado, pode-se dizer – como um modelo econômico – por Celso Furtado (1959 e 1966). Além de ser o economista brasileiro de posicionamento político favorável à reforma agrária mais conceituado do período nacional desenvolvimentista brasileira, Furtado (1966) é o autor a que parte expressiva da bibliografia passaria a criticar no debate sobre o papel da agricultura no desenvolvimento nacional após 1968. O modelo de modernização da agricultura por meio da consecução de medidas políticas de reforma agrária, formulado por Furtado (1966), é apresentado no próximo tópico.

2.3. A teoria econômica da CEPAL e o modelo estagnacionista de Furtado

De acordo com Rodrigues (2006), em sua origem a criação da CEPAL esteve relacionada aos debates do imediato pós-guerra, que viam a necessidade de uma transformação na estrutura das economias da América Latina de predominantemente agrárias para industrializadas. Para essa transformação estrutural a CEPAL preconizava a necessidade de uma política econômica preocupada com as especificidades da América Latina.

Com essa preocupação, a teoria econômica da CEPAL foi inovadora por pelo menos dois lados. Por um lado, a CEPAL rejeitava a teoria econômica liberal de que a industrialização da América Latina poderia ser feita de maneira – pode-se dizer – espontânea, com base no livre-comércio que ainda vigorava no imediato pós-guerra. Por

outro lado, a CEPAL também oferecia um contraponto ao dogmatismo marxista em forte ascensão no pós-1945.

Em sua essência, o diagnóstico cepalino original foi apresentado em 1949 por Raúl Prebisch em *O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus principais problemas* – que ficou conhecido como “O Manifesto Latino-Americano”. Seu diagnóstico tem como ponto de partida uma constatação empírica: no caso particular da América Latina, o livre-comércio não era comparativamente vantajoso.

Desde 1776, em *A riqueza das nações*, Adam Smith dizia que a especialização no que cada economia era mais produtiva traria ganhos mútuos para todos. Neste esquema, o livre-comércio levava a uma divisão internacional do trabalho em que a América Latina se especializava no fornecimento de alimentos e matérias primas para as economias industrializadas. Na teoria econômica clássica, por consequência, não tinha porque a América Latina se industrializar.

Até a metade do século XX a crença no livre-comércio ainda era dominante de maneira doutrinária ou, até mesmo, como um tabu inquestionável. No entanto, para Prebisch (1949), os fatos empíricos impuseram a necessidade de se planejar a industrialização da América Latina. As duas Guerras Mundiais, e a Grande Depressão econômica entre elas, haviam demonstrado não apenas que a industrialização era possível, como principalmente vantajosa para estas economias.

A partir desta constatação empírica, a teoria econômica da CEPAL apresenta uma crítica à divisão internacional do trabalho produzida pelo livre-comércio. Para a CEPAL, a especialização na produção de bens primários estava relacionada ao desemprego estrutural observado nas economias latino-americanas, que era gerado por dois lados.

Pelo lado da demanda por mão de obra, a agricultura de exportação, com acesso à tecnologia de ponta, era altamente produtiva. Assim, tinha baixa geração de emprego por unidade de capital (ou “composição orgânica do capital”, na terminologia marxista), gerando uma baixa demanda por mão de obra.

Pelo lado da oferta de mão de obra, a agricultura de exportação convivia com setores de baixíssima produtividade, cuja mão de obra vivia em um nível próximo à subsistência. Esta heterogeneidade tecnológica (designada por Prebisch como “estrutural”) entre setores produtivos e improdutivos disponibilizava uma oferta abundante de mão de obra para a agricultura de exportação.

Assim, em conjunto, estruturalmente a economia primário-exportadora gerava uma baixa demanda por mão de obra, ao mesmo tempo em que dispunha de uma oferta abundante deste fator de produção. O desemprego estrutural levava à redução dos salários rurais, que rebaixava o preço dos gêneros agrícolas. E a heterogeneidade tecnológica produzia a especialização produtiva (a monocultura) em um círculo vicioso, em que o desemprego assim gerado estimulava uma maior especialização produtiva, que gerava mais desemprego e assim sucessivamente, levando a uma tendência estrutural de queda no preço agrícola.

Por sua vez, em razão da existência de poderosos cartéis e sindicatos nas economias industrializadas, o preço industrial era rígido. Como resultado, ocorria a deterioração estrutural dos termos de troca agricultura-indústria. No esquema de Prebisch (1949), as economias industrializadas funcionavam como o “centro” de gravidade do sistema econômico mundial; e as economias agrárias, como a “periferia” – ou mesmo, seu reles satélite.

Em outros termos, a premissa central da teoria econômica da CEPAL é que o preço agrícola era flexível, enquanto o preço industrial era rígido. Como resultado, o progresso técnico e os ganhos de produtividade na economia primário-exportadora eram apropriados pela economia industrializada. Ao mesmo tempo, o progresso técnico na economia industrializada não era transferido para os preços industriais, sem permitir a apropriação destes ganhos de produtividade pela economia agrária. O mecanismo pelo qual a transferência ou não dos ganhos de produtividade ocorria se dava pela deterioração nos termos de troca entre agricultura e indústria.

Em síntese, um dos principais conceitos da teoria da CEPAL, a deterioração dos termos de troca, se relaciona ao desemprego estrutural. Por sua vez, o desemprego estrutural se relaciona aos conceitos de composição orgânica do capital e heterogeneidade tecnológica.

Cabe, por fim, fazer uma breve e rápida menção sobre a contribuição de outros três autores para a teoria da CEPAL, formulada originalmente por Prebisch. Em primeiro lugar, cabe mencionar o chamado modelo de Prebisch-Singer. Este modelo ia formalizar as premissas, conceitos e resultados da teoria cepalina formulada originalmente por Prebisch em 1949, apresentada acima.

Em segundo lugar, o modelo de Kaldor-Thirwall relacionaria a deterioração nos termos de troca à diferença na elasticidade-renda da demanda entre produtos da agricultura e da indústria. Isto é, para um dado crescimento da renda, a demanda por

artigos industrializados amplia-se mais do que a por gêneros agrícola. Neste modelo, a diferença setorial na elasticidade-renda da demanda é o fator determinante para a deterioração nos termos de troca agricultura-indústria.

Em suma, o problema central – que sintetiza o pensamento econômico da CEPAL – é a chamada deterioração dos termos de troca entre agricultura e indústria. Este problema se relaciona à apropriação (ou não) dos ganhos de produtividade oriundos do progresso técnico. Em torno deste problema, a CEPAL elaborou uma teoria econômica – inovadora – sobre as razões que levavam a esta deterioração, e propôs medidas políticas para sua solução.

Ao mesmo tempo, a teoria da CEPAL, ao tomar como ponto de partida uma observação empírica – a disfuncionalidade do livre-comércio para as economias primário-exportadoras – enfatizava a dimensão primordial e essencial da análise histórica. Por isso, ao final da década de 50, a teoria de Prebisch (1949) ia ser aplicada para o estudo do caso particular da história econômica do Brasil por Celso Furtado em seu clássico *Formação econômica do Brasil*, de 1959.

Ao longo das décadas de 50 e 60, com as contribuições de Prebisch, Furtado e outros autores, a CEPAL ia ensejar uma forte discussão sobre o planejamento econômico e a industrialização nacional no Brasil e na América Latina. A posição política da CEPAL nesta discussão seria detalhada por Prebisch em *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*, de 1964, e por Furtado, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966.

Em especial, a obra de Furtado (1966) ia se notabilizar por formalizar um modelo que ficou amplamente conhecido na historiografia nacional e internacional como a “tese estagnacionista”. Em termos simplificados, de acordo com esta tese, a industrialização da economia brasileira (e da América Latina como um todo) possuía uma tendência estrutural à estagflação. Esta limitação era decorrente da incompatibilidade entre o padrão de distribuição de renda da economia brasileira e o volume de capital por emprego gerado na indústria.

Para Furtado (1966), o prosseguimento da industrialização brasileira necessitava da implantação de uma indústria produtora de bens de capital (como máquinas, equipamentos industriais, etc.). No entanto, esta indústria necessitava de um elevado volume de capital para cada emprego gerado, ou uma elevada composição orgânica do capital.

Por dois fatores, o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital era inadequada à estrutura da economia brasileira. Em primeiro lugar, esta indústria “pesada” era pouco geradora de emprego, enquanto a economia brasileira dispunha de uma oferta abundante de mão de obra. Em segundo lugar, o padrão concentrado de distribuição de renda da economia brasileira impunha um limitado mercado consumidor para a elevada escala de produção gerada por esta indústria. Como resultado, para o principal expoente brasileiro do pensamento da CEPAL de então, a economia nacional tinha o que designava como uma “insuficiência dinâmica”, que gerava a tendência estrutural a ter um baixo crescimento da renda – ou mesmo, a estagnação.

Especificamente no caso do setor agrícola, Furtado (1966) destaca sua limitação estrutural clássica. A estrutura produtiva da agricultura brasileira disponibilizava uma abundante oferta de mão de obra, alimentada por terras cada vez mais distantes e com capital reinvestido em atividades agrícolas de baixa ou ínfima produtividade, particularmente na pecuária extensiva. Por isso, a estrutura econômica da agricultura brasileira a tornava disfuncional ao desenvolvimento da indústria nacional.

Além disso, é importante notar que a premissa central de Lewis (1954) vai se assemelhar ao modelo de Furtado (1966) no tocante ao excesso de oferta de mão de obra na agricultura e seus efeitos sobre o salário urbano, bem como, as implicações políticas sobre a questão da reforma agrária. A diferença entre Lewis (1954) e Furtado (1966) se deve à hipótese de haver pleno emprego ou não: no modelo de Lewis (1954), o pleno emprego permite que os lucros sejam continuamente reinvestidos na indústria, atendendo à Lei de Say; já no modelo de Furtado (1966), a inexistência de pleno emprego, especialmente na agricultura, faz com que os lucros sejam reinvestidos na contínua extensão da fronteira agrícola – e especialmente na pecuária extensiva, para assegurar a posse da terra como reserva de valor.

A disfuncionalidade da agricultura brasileira ao desenvolvimento industrial justificava a consecução de reformas sociais nesta estrutura econômica – em especial, a reforma agrária. A consecução de medidas mínimas de reforma agrária podia permitir que a economia nacional superasse sua tendência estrutural à estagflação, e se “des”-“envolver” – libertando-se destas “amarras” que a envolviam.

No vocabulário voltado para a intervenção política – ou “publicista” – característico daquela época, dizia-se que a estrutura da agricultura brasileira era um “obstáculo” ou uma “barreira” ao desenvolvimento nacional; que era uma “trava” ou até mesmo uma “força” que “estrangulava” a nossa economia. Em decorrência da

disfuncionalidade da agricultura brasileira, a reforma agrária chegava a ser considerada uma “pré-condição”, ou um “pré-requisito”, para o desenvolvimento nacional.

A solução – proposta por Furtado – era que as políticas econômicas voltadas para a industrialização da América Latina deveriam priorizar uma categoria específica de indústria. Face o desemprego estrutural encontrado no subcontinente – fato gerador da deterioração dos termos de troca – o investimento deveria ser orientado prioritariamente para as indústrias altamente geradoras de emprego por unidade de capital (isto é, com uma pequena composição orgânica do capital). Ou seja, as indústrias básicas, produtoras de bens de consumo não duráveis (têxteis, alimentos etc.), necessárias também para atender as carências básicas da maioria esmagadora da população da América Latina.

Segundo Rodrigues (2006), na teoria original da CEPAL, o pleno emprego obtido com essa industrialização planejada induziria à inovação tecnológica nos demais ramos industriais da economia. Em particular, o fim da oferta abundante de mão de obra, em simultâneo à massiva ampliação do mercado consumidor interno, induziria o capital nacional a investir no desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de produção (máquinas, equipamentos industriais etc.).

Particularmente no caso do setor agrícola, este era igualmente visto como uma possível fonte de geração massiva de empregos com baixo custo de capital. Ao mesmo tempo, a reforma agrária possibilitava ampliar a escala do mercado consumidor para a indústria em desenvolvimento. Como resultado, a reforma agrária permitia resolver o duplo problema da economia brasileira (a baixa geração de emprego e o limitado mercado consumidor), que gerava sua tendência estrutural à estagnação.

Em termos mais específicos, a reforma agrária podia aumentar o custo da mão de obra, assim como, promover a ampliação do mercado de consumo de bens industriais. Também podia aumentar a produção e a oferta agrícola destinada para o abastecimento urbano, além de fornecer poupança para a indústria. Estas seriam designadas por autores como Rui Miller Paiva (1965), Antonio Delfim Netto (1966) e Antônio Barros de Castro (1969) como as quatro funções da agricultura no desenvolvimento da indústria, como se pode observar abaixo na **Tabela 4**.

Tabela 4: As quatro funções da agricultura no desenvolvimento da indústria	
1	geração de empregos a baixo custo
2	fornecimento de alimentos e matérias primas para a indústria
3	fornecimento de poupança (lucros e divisas) para a indústria
4	compradora de máquinas, implementos e bens de consumo da indústria
Fonte: elaboração própria	

Em conjunto, os impactos da reforma agrária no desenvolvimento da indústria nacional seriam de maneira a estimular o incremento da produção e da produtividade agrícola. Este estímulo poderia ocorrer na medida em que a reforma agrária, ao promover a elevação no custo de contratação da mão de obra rural, induziria a substituição deste fator de produção por tecnologias poupadoras de trabalho (como máquinas e implementos agrícolas), estimulando o desenvolvimento da indústria nacional de bens de capital. Ao mesmo tempo, e não menos importante, a reforma agrária também podia ter uma outra face para o desenvolvimento industrial: a de fornecer uma ampliação da demanda efetiva compatível ao incremento da produtividade agrícola, por meio do crescimento do emprego e da renda rural.

Desse modo, o pleno emprego reverteria a deterioração dos termos de troca, ao mesmo tempo em que induziria o desenvolvimento do capital nacional. Como resultado, a industrialização planejada pela CEPAL encerraria com o esquema “centro-periferia” vigente entre a América Latina e as demais economias industrializadas.

Em resumo, portanto, é possível concluir que a teoria econômica da CEPAL foi responsável pela criação de uma escola de pensamento econômico inovadora. A teoria cepalina, formulada de maneira inovadora por Prebisch (1949), e complementada por Furtado (1959) e outros autores, produziria um “ganho líquido” ao debate econômico da América Latina no pós-guerra, ao definir um papel específico para a reforma agrária ao longo do processo de industrialização nacional tanto para o mercado, quanto para o Estado.

Para Rodrigues (2006), o foco da CEPAL era a apropriação dos ganhos do progresso técnico e a deterioração dos termos de troca entre agricultura e indústria. Esta deterioração era causada pelo desemprego estrutural, que gerava um efeito circular: a heterogeneidade tecnológica e especialização produtiva em exportações as mais primárias.

A análise histórica do desenvolvimento econômico da América Latina e do Brasil levou a CEPAL a defender uma industrialização planejada, que priorizasse indústrias altamente geradoras de emprego e, em particular, a reforma agrária. O pleno emprego reverteria a deterioração dos termos de troca, e colocaria término ao esquema “centro-periferia”.

Todavia, a seguir, todo esse pensamento brasileiro e latino-americano original dos anos 40, 50 e 60 – e especificamente o modelo furtadiano – iam ser refutados pelas novas gerações de economistas, descrentes com os rumos da industrialização nacional após a segunda metade da década de 50. Parte desta crítica é abordada no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 3

A AGRICULTURA NA CRÍTICA PÓS-64

Neste Capítulo, aborda-se a crítica do pós-64 às argumentações de Furtado, Prado Jr., Guimarães e tantos outros autores representativos do pensamento econômico brasileiro da década de 1950. A crítica seria feita em quatro momentos, vistos nos próximos tópicos.

O primeiro tópico analisa autores que argumentam que a agricultura, ao invés de ser um entrave ao desenvolvimento da indústria, era funcional a este. No segundo tópico – essencial para a hipótese de pesquisa da presente tese de doutorado – apresenta-se a contribuição da escola de Campinas. Ela faria uma delimitação teórica e histórica do debate sobre a funcionalidade ou não da agricultura no desenvolvimento industrial, oferecendo a periodização que vai ser em grande parte seguida por esta pesquisa nos seus seguintes Capítulos.

No terceiro tópico, mostra-se a crítica de que a agricultura era vista sobre um olhar da indústria, e não para si mesma. Por fim, no quarto tópico, apresenta-se uma renovação, em novos termos, do debate original entre reforma agrária e modernização agrícola na agricultura brasileira. Estes quatro momentos de crítica aos autores representativos do pensamento econômico brasileiro da década de 1950 são abordados abaixo.

3.1. A funcionalidade da agricultura ao desenvolvimento da indústria

A principal e mais contundente crítica ao pensamento econômico de Celso Furtado (1966) seria feita por Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, no livro *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Em uma frase, Cardoso & Faletto (1970) argumentariam que a industrialização brasileira não seria limitada pelo padrão de distribuição de renda nacional. Pelo contrário, a concentração de renda – embora politicamente perversa – potenciava o próprio crescimento econômico.

No diagnóstico dos autores, a potencialidade da concentração para a industrialização era possível porque a tendência à estagnação da economia brasileira não era econômica-estrutural (de demanda insuficiente para o crescimento da indústria, como pensara Furtado, 1966). Para Cardoso & Faletto (1970), o Plano de Metas

promovera uma profunda transformação na infraestrutura econômica brasileira. Diferente das indústrias “leves”, produtoras de bens de consumo não duráveis (têxteis, alimentos etc.), predominantes até o início da década de 50, o Plano de Metas havia instalado uma indústria “pesada” de bens de capital. Esta indústria “pesada” ia ter elos e encadeamentos interindustriais altamente complexos; a demanda gerada pela intensidade destes encadeamentos entre indústrias poderia ser um fator dinâmico para a retomada do crescimento econômico (ver Tavares, 1972).

Nas palavras de Cardoso & Faletto (1970), a indústria “pesada” é ao mesmo tempo produtora e consumidora. Como consequência, a retomada do crescimento podia ser feito com a demanda gerada entre as próprias indústrias – sem a necessidade de melhorias no padrão de distribuição de renda, nem medidas de reforma agrária.

Em decorrência dos encadeamentos interindústrias, a retomada do crescimento dependeria apenas do arranjo político de poder entre as classes dirigentes, de forma a reorientar os gastos para este novo núcleo dinâmico da economia brasileira. Ao mesmo tempo, o principal obstáculo ao crescimento, se torna conter a pressão salarial: esta passa a ser apenas um custo à produção, e foco de instabilidade política.

Dessa maneira, a crítica de Cardoso & Faletto (1970) a Furtado (1966) enfatiza a importância dos condicionantes políticos ao crescimento econômico. Nessa linha de raciocínio, o obstáculo para a retomada do crescimento não era econômico e estrutural; mas sim, o obstáculo situava-se no pacto político de poder (que designam por “populista”): as instituições políticas haviam se transformado em um obstáculo ao crescimento econômico.

Na terminologia marxista, em decorrência da transformação na “infraestrutura” econômica brasileira sofrida pelo Plano de Metas, fazia-se necessário uma alteração em sua “superestrutura” política. Por conseguinte, a retomada do crescimento econômico seria permitida pela remoção dos obstáculos políticos – a democracia “populista”.

Cardoso & Faletto (1970) apresentam a conclusão de que a concentração de renda, ao contrário de ser uma limitação ao crescimento econômico, o potencializaria. A concentração aumentaria o consumo de segmentos sociais de mais alta renda. Ao mesmo tempo, o arrocho salarial comprimia os custos de produção, contendo a inflação. Como resultado, a retomada do crescimento não seria feita com mudanças econômicas, mas sim políticas – sem que para isso fosse necessária a consecução de reformas sociais no padrão de distribuição de renda nacional (em particular, a reforma agrária).

Apesar da profunda importância da crítica de Cardoso & Faletto (1970), Pablo Bielschowsky (2010) observa que outros dois autores já haviam chegado a conclusões bastante semelhantes, ainda nos anos 60. Estes autores foram Carlos Lessa, em *Quinze anos de política econômica*, de 1963, e Antônio Barros de Castro, em *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*, de 1969

Em sua essência, a análise de Lessa (1963) é focada no instrumental disponível para a consecução da política econômica. Neste enfoque, o autor observa que o Plano de Metas havia feito um uso intensivo, e muitas vezes sobreposto, dos instrumentos de política econômica pré-existentes.

Esse uso intenso tinha levado ao desgaste dos instrumentos políticos, que haviam perdido seu objetivo de desenvolvimento de longo prazo. Assim, para Lessa (1963), a desaceleração econômica dos anos 60 estava relacionada ao à restauração de políticas de austeridade fiscal. Como resultado, o autor considera que a retomada do crescimento poderia depender da mudança na política econômica, de forma a adotar políticas de crescimento de longo prazo.

Especificamente no tocante ao papel da agricultura no processo de desenvolvimento da indústria nacional, considerações bastante semelhantes à de Cardoso & Faletto (1970) também já tinham sido feitas por Antônio Barros de Castro. Este autor considera que a concentração de renda e de terras permite que os grandes proprietários rurais ampliem a demanda da indústria de bens de capital para a agricultura (como tratores, beneficiadoras e fertilizantes). Os encadeamentos agroindustriais são de alta complexidade e com elevado efeito multiplicador. Por isso, podem conduzir o “milagre” da modernização agrícola e o crescimento econômico, sem que para isso tenham como seu “pré-requisito” indispensável uma reforma agrária e melhorias na distribuição de renda (Castro, 1969, p. 131).

Em outros termos, a agricultura brasileira teria cumprido o seu papel no processo de desenvolvimento nacional. Por meio da via *junker* de modernização agrícola, o desenvolvimento confirma, e até reforça, a estrutura de distribuição de renda anterior. “as disparidades distributivas... do universo rural estariam... tendendo a reproduzir-se no próprio processo de industrialização.” (Castro, 1969, p. 144)

Para Szmrecsányi, por meio da via *junker* de modernização da agricultura no Brasil, haveria

uma progressiva transferência da miséria do campo para as cidades, uma generalização das condições vigentes no meio rural. Tais condições deixaram de ser meramente setoriais ou regionais, para transformar-se num problema social

geral e de âmbito nacional. Basta atentar para a multiplicação e o crescimento das favelas em todos os centros urbanos do País. (Szmrecsányi, 1986, p. 172)

Por isso, Patarra (1986, p. 260) observaria que a população brasileira terminaria distribuída em “*poucas mas grandes*” aglomerações urbanas. Na interpretação pioneira de Barros de Castro, a estrutura heterogênea da agricultura brasileira, ao invés de bloquear o desenvolvimento, reproduziu-se na indústria, e a ele se adaptou:

o setor agrícola projetou sua imagem sobre o mundo urbano-industrial. Consequentemente, longe de livrar-nos das profundas desigualdades e outras características imperantes nos meios rurais, o desenvolvimento urbano-industrial a elas se adaptou – e generalizando-as, deu maior coerência ao sistema. (Castro, 1969, p. 146)

Em linhas gerais, é possível considerar que a argumentação de Castro (1969) constitui o que se aceita como interpretação predominante nos debates acadêmicos – o “estado da arte” – sobre agricultura e desenvolvimento no Brasil da década de 1950. Pouco tempo depois, Tavares & Serra (1972) completariam a tese original de Castro (1969), para a economia brasileira como um todo, no caso da distribuição de renda em geral, mostrando a funcionalidade da concentração de renda para o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o que os autores dizem é que existia a possibilidade da via *junker* de modernização “pelo alto” da agricultura brasileira. Assim, não havia apenas e unicamente a “imprescindibilidade” da via *farmer*, como dramatizavam Furtado (1966) e os autores “não acadêmicos” dos anos 40, 50 e 60.

Para a aplicação da tese de uma via prussiana ou *junker* de modernização “pelo alto” no caso específico da agricultura brasileira, trabalho seminal de Luiz Werneck Vianna (1997) faz uso do termo gramsciano de “revolução passiva”, tese seguida por Elisa Reis (1980). Por sua vez, Santos (2007b) aponta que até mesmo um autor sobremaneira representativo do pensamento econômico e político brasileiro dos anos 50 e 60 – e que a crítica historiográfica atual considera exemplar do dogmatismo daquela época – Alberto Passos Guimarães (1960 e 1963, cap. X) já vislumbrava a possibilidade de uma via *junker* de modernização da agricultura brasileira.

Nas décadas de 70 e 80, passou-se a pesquisar o debate entre Furtado (1966) e Castro (1969) na história econômica do Brasil em termos concretos, procurando especificar se a estrutura da agricultura brasileira possui uma relação negativa ou positiva para o desenvolvimento da indústria. Flávio Saes (1989), em *A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República* oferece uma resenha sintética deste debate.

A despeito das distintas abordagens e caracterizações sobre o tema, Saes (1989) mostra que é possível encontrar um ponto com relativo consenso nas análises sobre a relação entre agricultura e indústria na história econômica do Brasil. Em termos esquemáticos, o consenso é que, até a década de 1930, a agricultura brasileira, de um lado, era positiva para o crescimento da indústria de bens de consumo. A exportação agrícola permitia a importação de máquinas e equipamentos industriais, para a ampliação da capacidade produtiva deste segmento da indústria (Dean, 1976).

No entanto, de outro lado, a agricultura era negativa para o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital no país. A importação de máquinas e equipamentos concorria com esta categoria de indústria – retardando, distorcendo ou até mesmo eliminando seu desenvolvimento nacional (Furtado, 1959; Cardoso, 1963).

Em *Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro (1950 – 1970)*, Fernando Cardim (1978), em dissertação de mestrado sob a orientação de Barros de Castro, apresenta uma detalhada sistematização do debate sobre o papel da agricultura na história do Brasil, destacando as diferentes escolas de pensamento econômico acerca do tema. Em especial, Cardim (1978) destaca o pensamento dos economistas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que seguem a tese de João Manuel Cardoso de Mello (1975) sobre o *Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. A contribuição ímpar de Mello (1975) e da escola de Campinas é abordada abaixo.

3.2. A contribuição da escola de Campinas

A contribuição de Mello (1975) é de importância central e essencial para a periodização e – ainda mais – para a hipótese de pesquisa que a presente tese de doutorado desenvolve. Sua contribuição enfatiza a importância e especificidade da indústria de bens de capital. Isto é, da indústria produtora de máquinas e equipamentos para outras indústrias – em particular, da indústria relacionada a montante e a jusante da agricultura, tais como as indústrias produtoras tratores, fertilizantes etc.¹⁸

De acordo com a interpretação de Mello (1975), até a metade da década de 1950, a industrialização nacional não podia deslanchar por completo, pois ainda era restringida pela capacidade de importar da economia brasileira. Na segunda metade

¹⁸ Na bibliografia internacional, a importância deste segmento industrial é enfatizada na tese da CEPAL/ONU, assim como, no capítulo sobre a moderna indústria de Marx (1867, cap. XIII).

dessa década, durante o governo do presidente Juscelino Kubistchek de Oliveira, o Plano de Metas ia implantar no país uma indústria produtora de bens de capital. Este implante ia fazer com que a industrialização nacional deixasse de ser restringida pela capacidade de importar da economia brasileira, e passasse a entrar em sua fase “pesada”.

Autores de Campinas, que se especializariam na análise da agricultura brasileira, como Tamás Szmrecsányi (1986, p. 115), José Graziano da Silva (1987, p. 20) e Ângela Kageyama et alii. (1990, pp. 119-120), além de Nelson Delgado (1985), Ana Célia Castro & Maria da Graça Fonseca (1991) e Sérgio Leite (2005), destacam que o Plano de Metas ia implantar uma determinada indústria de bens de capital, que também teria elos e encadeamentos produtivos a montante e a jusante da agricultura. Estas indústrias relacionadas à agricultura são designadas pelos autores como constituintes dos chamados “complexos” agroindustriais (CAI’s), de indústrias produtoras de tratores, fertilizantes, máquinas de beneficiamento agrícola, colheitadeiras etc.

A partir da segunda metade da década de 50, com o Plano de Metas, também a industrialização da agricultura brasileira iria deixar de ser restringida pela capacidade de importar da economia nacional. A modernização da agricultura brasileira, ao deixar de ser restringida pela capacidade de importar da economia nacional, preparava-se para “*deslanchar*” nos anos 60 e 70.

Em seu início, a modernização [agrícola] se viabiliza por meio de importações, de forma que a capacidade de modernização da agricultura brasileira estava limitada pela sua capacidade de exportar. Com a implantação da indústria de base (siderurgia, petroquímica, borracha, plásticos, química fina, bioquímica, etc.) nos anos 50-60, os setores que produzem insumos modernos, máquinas e equipamentos para a agricultura foram internalizados no país e, a partir daí, a capacidade de modernização da agricultura passou a ser endógena. (Kageyama et alii., 1990, p. 115).

Nas palavras de José Graziano da Silva,

É claro que antes das décadas de 60 e 70 mudanças técnicas importantes se fizeram presentes na agricultura e é claro, também, que sempre houve um segmento importante de processamento agroindustrial no país. Mas enquanto a modernização dependia da importação de insumos químicos, equipamentos e máquinas, ela tinha um limite claro, dado pela capacidade de importar. (Graziano, 1987, p. 31)

Filiados à tradição inaugurada por Mello (1975), os autores da escola de Campinas consideram que, na história econômica da agricultura brasileira, ia haver um subperíodo anterior e outro posterior ao marco divisório registrado na segunda metade da década de 50. Segundo Castro & Fonseca (1991, p. 91), “*a indústria brasileira de*

equipamentos de agricultura teve sua base implantada a partir da década de 60, no rastro das metas projetadas para a indústria automobilística e de autopeças, no governo JK.” Por isso, *“foi só a partir da década de 1950 que o setor agropecuário passou... a constituir importante mercado para os produtos industrializados no país”* (Szmrecsányi, 1986, p. 115).

Somente a partir da década de 50, iria se tornar possível

assegurar uma oferta [interna] de equipamentos, insumos e variedades agrônomicas compatível com as necessidades técnicas impostas à agricultura. Em outras palavras, as relações intersetoriais dos CAIs só puderam se intensificar e manter-se estáveis quando o setor de máquinas e insumos para a agricultura encontrava-se montado no país. (Graziano, 1987, p. 32)

Segundo dados dos *Censos Demográficos* do IBGE, de 1940 para 1950, o número de tratores em uso na agricultura brasileira aumentou de 3.380 para 8.372 unidades, e em 1960, saltava para 61.345. Contudo, até 1960, *“a oferta interna de tratores era nula, dependendo-se inteiramente das importações”* (Graziano, 1987, p. 18). Ainda segundo Graziano (1987), em decorrência da substituição das importações de tratores pelo Plano de Metas, em 1964, a produção interna já atendia 90% da demanda interna, passando para 99% em 1970. Neste mesmo ano, o Recenseamento contaria 165.870 tratores em uso na agricultura brasileira.

Em suma, os autores, filiados à tradição da escola de Campinas, aplicam a tese de Mello (1975), sobre a industrialização nacional restringida pela capacidade de importação da economia brasileira como um todo, para o caso específico da modernização da agricultura no país. Dessa forma, os autores buscam

analisar a internalização dos setores industriais mais importantes no fornecimento de bens de produção e insumos para a agricultura (fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos), ressaltando as condições de sua instalação no país – o que reforça a periodização adotada (Kageyama et ali., 1990, p. 128).

De acordo com Leite (2005, p. 318), *“grosso modo, boa parte das análises da modernização da agricultura segue ao fundo a periodização sugerida por Mello (1986) para a economia como um todo”*. Na periodização oferecida pelos autores de Campinas, apenas a partir da segunda metade da década de 1950, com a implantação de uma indústria de bens de capital no país pelo Plano de Metas, o processo de modernização da agricultura brasileira ia “deslanchar”.

De suma e essencial importância para a hipótese de pesquisa da presente tese de doutorado, Sérgio Leite & Moacir Palmeira (1996, p. 103) consideram que o Plano de Metas, ao deslanchar a modernização agrícola no Brasil, teria como sua *“consequência*

lógica... a decretação da obsolescência da 'reforma agrária dos anos 50'". (cf. Leite, 2005, pp. 318-319)

Dessa maneira, Leite & Palmeira (1996, p. 103), nesta obra que se tornou importante referência sobre o tema no Brasil, sustentam a hipótese de que a reforma agrária, tal como formulada por autores representativos do pensamento econômico e político brasileiro da década de 50, como Prado Jr. (1963), Guimarães (1963) e Furtado (1966), "*era adequada para um outro tipo de economia*" – em específico, em que a modernização da agricultura brasileira ainda era restringida pela capacidade de importar da economia nacional. Nesta estrutura econômica da agricultura brasileira ainda anterior ao Plano de Metas, a reforma agrária podia ser "*conveniente*", ou funcional, ao desenvolvimento da indústria nacional.

Em outros termos, Leite & Palmeira (1996, p. 103) assinalam que até o ponto em que a industrialização brasileira ainda era restringida, a própria estrutura da agricultura "*era um 'obstáculo'*" à sua modernização. "*E*", por consequência lógica, "*a reforma agrária [podia ser] um pré-requisito ao desenvolvimento econômico*".

No entanto, os mesmos autores argumentam que, quando o Plano de Metas transformou a estrutura econômica da agricultura brasileira, a reforma agrária "*deixou de ser adequada*". Em particular, a obsolescência da reforma agrária iria decorrer porque "*a própria agricultura foi 'industrializada'*" a partir do final da década de 1950 (Leite & Palmeira, 1996, p. 103).

Em termos ainda mais específicos, é essencial enfatizar que, enquanto a modernização agrícola era restringida pela capacidade de importar da economia brasileira, a reforma agrária podia ser funcional ao desenvolvimento da indústria nacional. Todavia, quando – após o Plano de Metas – a modernização agrícola deixou de ser restringida, a reforma agrária deixaria de ter aquela função.

Nas palavras de José Graziano da Silva, "*os objetivos das propostas de reforma agrárias 'burguesas' elaboradas antes de 64 foram, em grande parte, superadas pela própria modernização da agricultura brasileira nesses últimos 20 anos [1967-1987].*" Como consequência lógica, "*não é possível reeditar hoje as mesmas propostas de Reforma Agrária dos anos 50/60*" (Graziano, 1987b, pp. 49 e 56).¹⁹

¹⁹ É interessante observar que, em Leite & Palmeira (1996), não se define expressamente o conceito de "reforma agrária". Ao mesmo tempo, os autores consideram que ficou obsoleto somente o "tipo" de reforma "da década de 50 e 60"; a seguir, escrevem "dos anos 60 e 70" (assim de modo incoerente, ao afirmado na página anterior). Como resultado lógico, consideram que apenas este "tipo" de reforma agrária tornou-se obsoleta, e não a reforma "agrária" em si. Quanto à reforma em si, Leite et ali (2002)

Com efeito, um dos maiores críticos ao pensamento econômico que via na reforma agrária um pré-requisito para a modernização agrícola, Antônio Barros de Castro, considera que,

dependendo das condições com que se depara a indústria quando de sua arrancada, as transformações [da] ... agricultura terão importância sumamente variável. O desempenho daquelas funções que, genericamente, se atribui à agricultura pode, assim, constituir pré-condições, fator condicionante, elemento favorável ou mesmo indiferente, ao processo de industrialização (Castro, 1969, p. 141)

Em outros termos, a importância da agricultura em cumprir seu papel no desenvolvimento varia no tempo em função do próprio estágio de industrialização da economia nacional. Em específico, uma vez implantada uma indústria de bens de capital e o respectivo deslanche da industrialização “pesada” nacional, o papel da agricultura – e da reforma agrária – iria deixar de ter importância para este mesmo processo de desenvolvimento industrial (apesar disso, a reforma agrária permanece podendo ter uma função social em si, como uma política social *per se*).

Em termos teóricos, isso significa dizer apenas e tão somente que a crítica de Castro (1969), Cardoso & Faletto (1970), Tavares & Serra (1972) e incontáveis outros autores ao modelo estagnacionista de Furtado (1966) é incompatível – ou melhor, delimitada – à tese de Mello (1975) sobre a importância do que Bresser-Pereira (1987) denomina de um “fato novo” na história econômica do Brasil no período nacional desenvolvimentista: o implante de uma indústria de bens de capital pelo Plano de Metas na segunda metade da década de 1950, decretando o término do estágio em que a modernização agrícola ainda era restringida pela capacidade de importação da economia brasileira. Uma vez implantada uma indústria de bens de capital na economia nacional, as quatro funções da agricultura no desenvolvimento da indústria passariam a ser atendidas. Por esse modo, “*criou-se um amplo mercado interno para a indústria nascente; aumentou-se a produção e a produtividade*” com os “complexos” agroindustriais; e criou-se um amplo proletariado rural: o “boia fria” ou trabalhador “volante” (Graziano, 1987b, p. 49).

pesquisam evidências empíricas sobre sua importância e significado econômico, social e político até a atualidade. Graziano (1987b), orientador da tese de doutorado de Leite (2005), classifica a reforma agrária da década de 50 como a de tipo “burguês”. Com a modernização agrícola, esta teria perdido necessidade. No entanto, Graziano (1987b) considera possível – como possibilidade, mas não mais como necessidade ao desenvolvimento – uma reforma agrária que classifica como de tipo “camponesa”. Como visto, nos marcos teóricos de uma modernização agrícola pela via *farmer*, a classificação sugerida por Graziano (1987b) não faz o menor sentido, e os próprios Leite & Palmeira (1996) abandonam essa nomenclatura, adotando uma tipologia histórica, mas imprecisa (de “reforma agrária” “das décadas” de 50, ou 60, ou 70, etc.).

Como consequência lógica, a reforma agrária

se choça hoje com os marcos já plantados pelo desenvolvimento do capitalismo no campo em nosso País: só será viável, portanto, dentro de uma perspectiva de transição para uma nova ordem social, política e econômica. Isso não quer dizer que ela não é mais possível dentro do sistema capitalista em que vivemos; quer dizer que ela não é mais necessária do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas no campo. Permanece, todavia, como uma possibilidade (ou uma alternativa para um desenvolvimento econômico mais democrático que incorpore a dimensão social como um parâmetro importante) (Graziano, 1987b, p. 49)

Para Graziano (1987b, p. 49), “*a Reforma Agrária brasileira nos anos 80 se justifica como uma política social, independentemente dos reflexos produtivos que possa vir a ter.*” Em termos concretos, a reforma agrária como uma política social *per se* significa dizer que, por exemplo, ela não tem mais a função de aumentar a oferta de arroz e feijão para os trabalhadores urbanos – que já foi obtido com a modernização da agricultura brasileira. Dessa maneira, exatamente tal como a argumentação original de Castro (1969), trata-se de uma reforma agrária como uma política social em si, e não mais como estratégia de modernização agrícola, conforme pensava Furtado (1966), Prado Jr. (1960), Guimarães (1963) e tantos outros autores nacionais e internacionais.

Para Castro (1969, p. 83), a partir dos anos 60, a agricultura não iria mais impor problemas específicos ao desenvolvimento industrial brasileiro. Por isso, a crítica ao desempenho do setor só poderia ser feita de maneira “externa” a uma análise “neutra” da história econômica da agricultura brasileira, tais como ideais de equidade social e de uma reforma agrária *per se*.

Em uma frase, a bibliografia considera que o Plano de Metas, ao implantar os “complexos” agroindustriais e deslançar a modernização ou mesmo a “*revolução agrícola*” no Brasil, ia terminar por “*desativar*” o “*significado econômico*” daquele modelo de reforma agrária teorizado na década de 50 por nomes representativos do pensamento econômico brasileiro (Leite & Palmeira, 1996, p. 103). Diante do fato novo produzido pelo Plano de Metas, muitos autores, ainda presos ao pensamento econômico brasileiro estruturado na década de 50 do século passado, passaram a procurar encontrar qual poderia vir a ser o significado de uma possível política de reforma “agrária” na atualidade.

Assim, nas décadas de 80 e 90, a bibliografia passou a fazer estudos pontuais, com avanços importantes na delimitação teórica e empírica do debate entre Furtado (1966) e Castro (1969). Por exemplo, Hoffmann & Kageyama (1985) fazem minuciosa pesquisa empírica sobre a correlação entre a concentração fundiária e a modernização

agrícola no Brasil dos anos 60 e 70. Ainda assim, não correlacionam estas transformações estruturais na agricultura brasileira sofridas a partir do Plano de Metas com a delimitação histórica do papel estratégico da reforma agrária neste mesmo processo de desenvolvimento nacional. Tal como Furtado (1966) e demais autores clássicos, Hoffmann & Kageyama (1985) permanecem tratando do mesmo tema – concentração de renda e modernização agrícola – mas sem incluir a história nele.

Em razão da força política que o próprio conceito de reforma “agrária” adquiriu na história econômica brasileira, em linhas gerais, o “estado da arte” do debate sobre o papel da agricultura no Brasil da década de 1950 permaneceu sendo aquela argumentação de Castro (1969). Em conjunto, sua argumentação original se desdobraria com os aprofundamentos teóricos e detalhamentos empíricos das contribuições dos autores filiados à tradição da escola de Campinas.

Antes de encerrar a discussão clássica sobre o papel da agricultura no desenvolvimento, é interessante ressaltar que – em geral – os autores brasileiros, mesmo os de posicionamento político favorável à reforma agrária, têm um pensamento mais keynesiano que seus congêneres estrangeiros. Em que pese uma forte dose de posicionamento político entre os autores nacionais, o debate brasileiro sobre a agricultura familiar valoriza a pequena propriedade rural – em especial, seus modos de inserção no mercado. Desse modo, debate-se sobre se a intervenção do Estado é mais eficaz de forma indireta, ou focalizada, ou regulamentadora.

Por outro lado, também há um outro conjunto de autores que debatem sobre as formas diretas de intervenção na economia. Por exemplo, debate-se sobre o tabelamento de preços; ou se pode ser mais eficaz a estatização do setor agropecuário; ou mesmo, se a opção mais democrática seria a coletivização dos campos.

Seguindo esta linha, registra-se grande ênfase nos debates sobre a “autogestão democrática e participativa”, como a gestão solidária do empreendimento rural pelos próprios trabalhadores rurais. Assim, pode-se dizer, ainda que sob uma nova roupagem, este último conjunto de autores estão ainda mais presos aos debates da década de 1950, que os autores brasileiros (Conscione, 2013).

As discussões nacionais e internacionais sobre o cooperativismo rural, coletivização dos campos e autogestão solidária da agricultura são, na verdade, a “ponta de lança” de um debate um pouco mais simples e despretenso. Guanzirollet ali. (2001) referem-se a este debate destacando um suposto “protagonismo” histórico da

agricultura familiar “camponesa” na virada do milênio. Ele é abordado no tópico seguinte.

3.3. O “protagonismo” da agricultura familiar “camponesa”

José de Souza Martins (1981), em *O camponês nos projetos dos outros*, considera que o debate clássico sobre o papel da agricultura e a funcionalidade da reforma agrária para a modernização agrícola ia colocar a agricultura no projeto da indústria. Isto é, se discutia apenas como a agricultura pode ou deve servir à indústria; não se problematizava como a indústria servia à agricultura, e muito menos como a agricultura funcionava para si própria.

Ainda segundo o autor, por causa desta concepção funcionalista sobre a agricultura, o reconhecimento governamental da CONTAG como a única representante legítima dos trabalhadores rurais, da mesma maneira que a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, foram feitos porque “*o governo estava preocupado com a contenção das tensões sociais no campo.*” (Martins, 1981, pp. 90-91) O próprio Furtado (1963, p. 13), quando Ministro do Planejamento, publicou em *Dialética do desenvolvimento* que, em um contexto de forte conflito social, era difícil integrar “*aspirações comuns em um projeto único de reconstrução social.*” E, chegaria a considerar que “*o próprio clima de tensões é pouco propício às soluções graduais, de tipo reformista.*” (em Martins, 1981, p. 91)

Para Martins (1981),

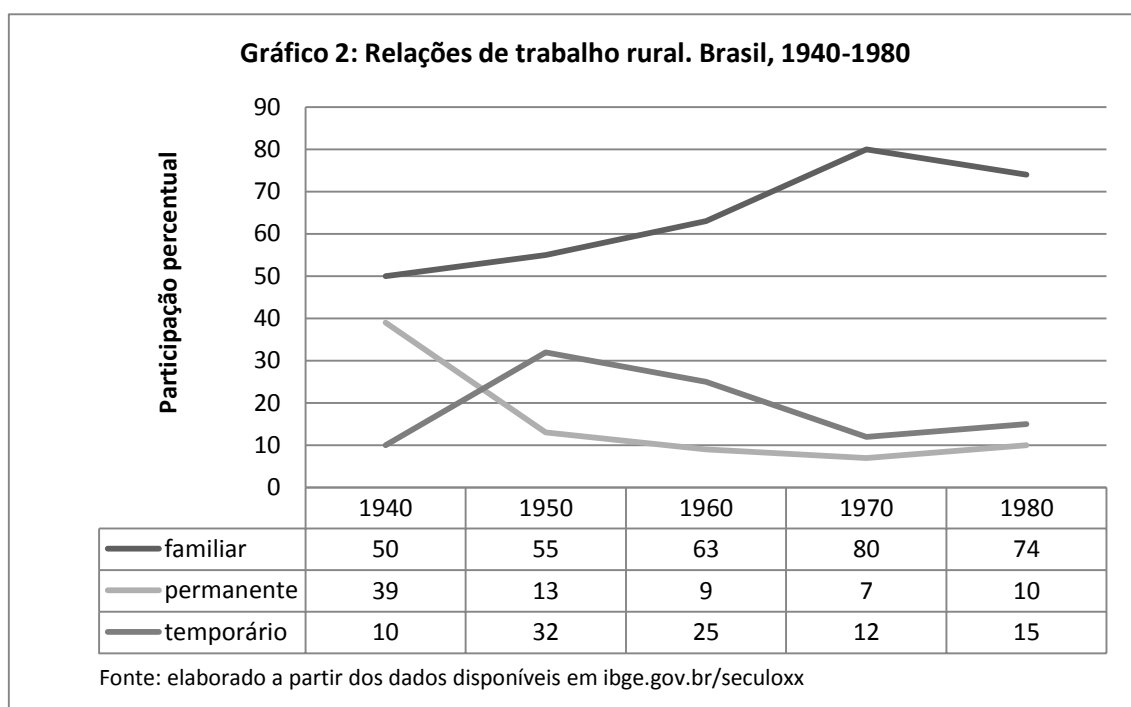
os diferentes grupos que procuraram resgatar a voz do camponês e dar-lhe dimensão política, mobilizando-o e recrutando-o, seja nas lutas imediatas, nos movimentos sociais localizados, seja nas associações e sindicatos, para fazer da sua queixa uma queixa política e permanente, empenharam-se de diferentes modos e com diferentes intensidades, em evitar uma revolução camponesa no Brasil. A preocupação com a ampliação do mercado interno que praticamente marcou todos os grupos como estratégia de um desenvolvimento capitalista autônomo, anti-imperialista, era uma preocupação muito distante da luta pela terra, da luta dos camponeses contra a renda fundiária. (Martins, 1981, p. 92)

Em sua essência, a argumentação de Martins (1981) serviria de fundamentação teórica para pesquisas sobre a importância e a atualidade de um movimento camponês “autêntico” em luta pela terra no campo na virada do milênio. Sua teorização fundamenta a tese de uma possível atualidade da luta pela reforma agrária por movimentos sociais ou representantes da sociedade civil, tais como a Comissão Pastoral

da Terra (CPT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Via Campesina Internacional.

Especialmente a partir do massacre de trabalhadores rurais em Eldorado dos Carajás, em 1996, e subsequente criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a agricultura familiar “camponesa” seria reconhecida institucionalmente no país e no mundo. Este movimento se fortaleceria nos anos 2000, nos diversos episódios do efêmero Fórum Social Mundial (FSM), embora na década de 2010 já não tenha mais qualquer repercussão política.²⁰

Martins (1981), com base no resgate de um suposto “protagonismo” camponês, imagina que a luta pela terra não tem origem “pré-capitalista”, sendo um produto do próprio “capitalismo”. Considera uma evidência disso o fato que, com a modernização agrícola, houve o aumento numérico da agricultura familiar “camponesa” no total das ocupações rurais brasileiras. Este aumento é observado abaixo, no **Gráfico 2**.



²⁰ Nas décadas de 1970 e 1980, a ascensão dos chamados “novos movimentos sociais”, alternativos aos sindicatos trabalhistas dos anos 50 e 60, ocorreria em todo mundo. Exemplo forte é o caso do *Fatah* (Movimento de Libertação Nacional da Palestina, maior grupo dentro da Organização para Libertação da Palestina - OLP), organizado em sindicatos – com base ampla e sólida em toda Palestina até hoje. A partir dos anos 80, o *Fatah* e a OLP passariam a ser acusados de moderação, corrupção e personalismo em torno de seu líder, Yasser Arafat. Por isso, perderiam representatividade para o *Hamas* (“Entusiasmo”, em árabe). Este adotaria uma estratégia de luta radical pela terra palestina – confinando-se à Gaza e esparsos ataques de fúria.

Segundo Martins (1981), a modernização da agricultura brasileira foi acompanhada pela piora na distribuição fundiária. Entre 1950 e 1975, o autor registra que a proporção entre proprietários e não proprietários rurais diminuiria de 4,2, para 1,6.

Essas alterações estão profundamente influenciadas pelo crescimento do número de posseiros, agricultores sem título de propriedade que ocupam terras devolutas ou aparentemente sem donos e que, sobretudo na década de 70, deslocaram-se para a região amazônica e do Centro-Oeste. Não só ali, mas em praticamente todos os estados do país eclodiram conflitos e lutas pela terra envolvendo camponeses, de um lado, e grandes empresas, grileiros e latifundiários, de outro lado. Além da explosão camponesa em todo o país, surgiram e multiplicaram-se os conflitos entre povos indígenas e grupos econômicos e fazendeiros interessados em desalojá-los de suas terras. Os conflitos fundiários tornaram-se tantos e tão intensos, frequentemente com mortos e feridos, e mais recentemente com invasões de terras, que a rigor, por meio deles, o campesinato impôs ao governo militar uma alteração na sua estratégia fundiária. A amplitude da ocupação de terras constituiu e constitui ainda neste momento um desafio claro à tentativa governamental de subjugar o campesinato e suas reivindicações às diretrizes econômicas da burguesia. Nela, aliás, vê o governo, em manifestações recentes, e no limite, o perigo da guerrilha rural, da insurreição camponesa. (Martins, 1981, pp. 98-99)

O crescimento em número e importância da agricultura familiar seria uma evidência que não houve o fim, a eliminação ou a “morte” do campesinato, conforme afirmavam muitos teóricos do século XX, como Eric Hobsbawm. Para Hobsbawm (1994, p. 284), *“a mudança social mais impressionante e de mais longo alcance da segunda metade deste século, e que nos isola para sempre do mundo do passado, é a morte do campesinato.”* Ressalta-se que o historiador britânico define “camponês” como aquele que vive da terra, sem distinguir o empregado rural na agricultura patronal da agricultura exercida com base na mão de obra familiar, próxima à “camponesa” propriamente dita.

Seguindo a linha teórica de Martins (1981) e Abramovay (1992), autores recentes passaram a estudar a história e atualidade da luta pela terra em regiões específicas do Brasil. Os autores ligados aos chamados “novos movimentos sociais” consagrariam a categoria “camponês”, ou agricultura “camponesa”, no vocabulário econômico e político nacional e internacional. Assim, mostrariam que este ator social – que o pensamento econômico do século XX considerava ter uma tendência inexorável ao desaparecimento – não só sobreviveu como se transformou com a própria modernização agrícola.

Por isso, a argumentação sobre a sobrevivência da agricultura familiar “camponesa” no Brasil faz ainda uma distinção conceitual entre a cultura “camponesa” tradicional, em oposição a aquela modernizada e voltada para o mercado. Dessa forma,

Picolotto (2007) estuda a história da luta pela terra na zona rural do Rio Grande do Sul. Assim, mostra a tomada de uma consciência “camponesa”, ainda que com estes diferentes elementos de identidade.

Por um lado, o sindicalismo rural, com a seção estadual da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação de Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETRAF-RS), adotaria o conceito de “agricultura familiar”; por outro lado, o MST resgataria o termo “camponês”.²¹

Além disso, também se destacaria a oposição entre o cooperativismo rural de pequenos agricultores familiares “camponeses”, e o de grandes produtores (como no caso da produção leiteira). Com base no resgate da importância da agricultura familiar tradicional, o autor conclui sobre a importância de se multiplicar as experiências de reforma agrária até a atualidade – tanto ou mais que na década de 1950.

Esta linha de pesquisa teórica é sugerida em Graziano (1987b), e é objeto de pesquisa empírica em Leite et alli. (2002). Suas pesquisas de campo encontram evidências robustas de que, em geral, nas regiões agro reformadas, ocorria uma melhoria econômica, ampliando o mercado consumidor e a melhoria no mercado de trabalho local. Também ocorria uma melhoria social, com maiores índices de educação e saúde. E até uma transformação política, com maior participação eleitoral e a mudança de partidos no poder local.

Na entrada do século XXI, muitas pesquisas passaram a questionar o decréscimo numérico da população rural, destacando a importância da pluriatividade da agricultura. Sob uma forte influência de modelos teóricos sobre o campo francês, Carneiro (2002), assim como o Projeto RURBANO, de Graziano na UNICAMP, mostravam que o conceito de pluriatividade da economia rural questiona a ideia do campo como exclusivamente produtor de gêneros básicos para a indústria.

Segundo Carneiro (2002), a agricultura com base na mão de obra familiar não tinha a função apenas de produzir alimentos e matérias primas, comprar máquinas e implementos agrícolas etc. A agricultura familiar também tinha a função rangeliana de

²¹ Diferente da bibliografia francesa (na qual se inspira a brasileira), a literatura norte-americana define a agricultura familiar como o pequeno produtor tecnificado. No caso brasileiro, este é o caso, por exemplo, da avicultura – que não é, de modo algum, a definição brasileira de agricultura familiar. Em termos mais precisos, a definição norte-americana de agricultura familiar seria próxima ao que no Brasil se considera uma pequena agroindústria rural. Exemplo típico pode ser o de uma agricultura familiar “camponesa” tradicional de aguardente. Com a modernização agrícola pela via *farmer*, o “camponês” chega a ter uma pequena agroindústria rural – no caso, uma pequena destilaria própria – permanecendo a valorizar sua cultura tradicional.

manter a população no campo, sem pressionar o mercado de trabalho urbano, gerando emprego e renda na economia local, além de poder contribuir para a preservação cultural e do meio ambiente.

Principal referência do tema no Brasil, Schneider (2009) fez uma pesquisa empírica no campo gaúcho, em quatro municípios representativos da agricultura nos pampas brasileiros. Registra que menos de 60% da renda da agricultura familiar destas localidades era derivada de atividades agropecuárias. As agroindústrias, por um lado, e as transferências sociais, por outro, contribuía com quase 20% cada, complementadas com pequenas rendas do trabalho (2%) e de outras fontes. Desse modo, se evidenciava que o campo não cumpria apenas as funções clássicas ao desenvolvimento, contando também com agroindústrias tradicionais, ou mesmo serviços elaborados (como o ecoturismo vinícola, por exemplo).

Ao longo da década de 2000, a bibliografia passou a enfatizar a dicotomia entre as relações de produção da agricultura familiar e da agricultura patronal. Sauer (2008) mostra que a agricultura familiar possui relações intrinsecamente ligadas a um modelo de desenvolvimento alternativo ao que predominaria na economia política nacional, que exalta as vantagens do “agronegócio”. O conceito de agricultura patronal define as distintas relações de trabalho com maior precisão que o termo “agronegócio”, e por isso seu emprego na presente pesquisa de doutorado.

Mesmo assim, muitos estudos apontavam para a fluidez destas ideias. Valente (2008) mostra que grandes empresas rurais tinham base familiar, e pequenos agricultores são tecnificados. Mesmo se excluído empresas rurais com mais de um empregado não familiar, os dois itens em Schneider (2009) que participavam em cerca de 20% da composição da renda do agricultor familiar gaúcho – as transferências sociais e as agroindústria – mostram que sob este conceito “agricultor familiar” se está englobando tanto o pequeno produtor tecnificado, quanto o miserável rural.

Finalmente, em pesquisas empíricas, Vieira (2011) e Vieira & Santos (2012), apontavam para a falta de evidências concretas sobre esta dicotomia teórica, ao menos no caso da agricultura brasileira. Dessa maneira, Fonseca (2012) encontrava evidências de que, empiricamente, em termos de valor da produção e produtividade por área, a agricultura patronal também podia ser tão ou mais improdutivo, quanto a mais miserável agricultura familiar (em especial, a agroindústria bovina). Do mesmo modo, a agricultura familiar pode ser tão ou mais produtiva, quanto a mais tecnificada empresa rural (como no caso da avicultura, por exemplo).

Em particular, a heterogeneidade estrutural do setor primário brasileiro encontra robustas evidências na atividade de pesca – que conta inclusive com uma política nacional de estímulo à aquicultura, com um Ministério específico. Na atividade pesqueira brasileira, encontra-se uma produção de pescado tanto da mais modernizada como a que é feita predominantemente pela pesca artesanal.

Já no final dos anos 2000, talvez como forma de tentar reforçar a pretensa importância da agricultura familiar “camponesa”, estudos recentes passaram a enfatizar seus impactos sofridos pela modernização agrícola desencadeada no Brasil a partir do Plano de Metas com base na via *junker* de desenvolvimento. Assim, Tonneau et ali. (2005) pesquisam a exclusão e “proletarização” da agricultura familiar pela modernização agrícola.

Já Palm (2012) investiga sua possibilidade de integração à agroindústria, tal como um *farmer*. No município gaúcho de Teutônia, os agricultores familiares integraram-se ao desenvolvimento da agroindústria de aves, suínos e gado leiteiro, por meio de sua união na Cooperativa Languiru. Como resultado, nos estabelecimentos rurais do município gaúcho, a atividade agropecuária propriamente dita participaria em menos da metade da renda familiar, *vis a vis* as pequenas agroindústrias domésticas e as atividades de serviços.

Outros estudos passaram a investigar o impacto da modernização sobre ruralidades específicas. Assim, Spier (2012, p. 237) mostra que a modernização agrícola em Vicente Dutra (Rio Grande do Sul) não se fez de forma passiva, tendo sido acompanhada de intensos conflitos e lutas entre agricultores e agroindústrias. Mais importante, pela própria desigualdade e precariedade de vida que a modernização impõe aos pequenos produtores rurais, ela é incompleta, convivendo com as manifestações culturais antigas.

A esse propósito, é interessante observar que em *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*, a pesquisa clássica de Antônio Candido (1954, p. 219) já mostrava que, com a industrialização, a produção de artesanato caipira diminuía. Contudo, a baixa renda familiar não permitia sua substituição por manufaturados; a caça diminuiu, mas não era possível substituí-la pelo comércio. Isto é, com a modernização da agricultura familiar brasileira pela via *junker* de desenvolvimento, velhos utensílios passariam a ser desprezados; no entanto, a baixa renda familiar não permitia ter acesso aos novos.

Por fim, mais atualmente, Calixto (2005 e 2013) passou a destacar os impactos da modernização agrícola sobre a sociedade e o meio ambiente brasileiro. A partir da década de 1970, a modernização da agricultura brasileira permitiu o incremento da produção e da produtividade agrícola no país.

Nos anos 80 e 90, a agricultura nacional alcançaria competitividade internacional, permitindo a economia brasileira diversificar sua pauta exportadora de gêneros agrícolas. Nos anos 2000, a economia brasileira tornou-se um dos principais “celeiros” do mundo, e a agricultura lideraria o crescimento das exportações e até da economia nacional.

No entanto, a modernização agrícola no Brasil pela via *junker* foi acompanhada da forte diminuição do emprego rural na grande agricultura patronal, assim como, da dependência tecnológica da pequena agricultura familiar, frente a agroindústria. Mais importante, a moderna agricultura brasileira é a das mais altamente intensivas em produtos tóxicos à saúde humana e ao meio ambiente em todo o mundo – seja para o trabalhador rural, ou para o consumidor de gêneros agrícolas.

Em conjunto, é possível perceber que a bibliografia atual enfatiza os impactos, e não mais as causas, da modernização agrícola. Estas já estão consideradas como exaustas ou – até mesmo – “superadas” na historiografia econômica e social da agricultura brasileira.

Em suma, o debate recente sobre a agricultura destacava o chamado “protagonismo” da agricultura familiar, seja para afirmá-la, seja para criticá-la. Ao mesmo tempo, este suposto “protagonismo” da agricultura familiar tem que ser escrito entre aspas, já que ela era protagonista somente do debate acadêmico, teórico e político, no interior dos “novos movimentos sociais” e do acesso à política estatal. Mas não era, e nem um pouco, um protagonismo no sentido de ser vanguarda – ou liderar – algum movimento de transformação social no país ou no mundo.

Obviamente, a agricultura familiar ou “camponesa” não teve qualquer presença ou participação nas Manifestações de Junho de 2013. Dentre as mais variadas ou até estapafúrdias reivindicações, ninguém pedia uma volta aos campos, querendo ser um agricultor familiar ecológico. Aliás, até mesmo entre os pesquisadores sobre a questão da reforma agrária no Brasil que foram às ruas – nenhum tinha como sua prioridade a reivindicação de uma reforma agrária, é óbvio.

No refluxo de manifestações ocorridas ao longo de 2015, a única nova liderança popular que emergiria com alguma audiência seria a do Movimento dos Trabalhadores

Sem Teto (MTST). Embora o MTST também tenha como foco a luta pela terra, sua base econômica é eminentemente urbana, ao contrário da base rural do já precocemente envelhecido MST.

Na maior e mais recente manifestação das esquerdas, no dia 18 de março de 2016, no Comício na Praça XV, no Rio de Janeiro, além das reivindicações contrárias ao impedimento da presidente Dilma Rousseff, a principal reivindicação construtiva foi a reforma agrária, o que demonstra como ela é a principal plataforma histórica da esquerda até a atualidade. Em pelo menos em três discursos, levantou-se a reivindicação da reforma agrária, enquanto a reforma urbana foi pleiteada somente uma única vez – e direta e imediatamente vinculado à questão da moradia, ou de terras, sem qualquer menção às relações de trabalho urbano.

A propósito da permanência da reforma agrária como reivindicação histórica das esquerdas no Brasil, em recente entrevista concedida a Mario Sérgio Conti no programa “Diálogos”, que foi ao ar no dia 13 de novembro de 2015 pelo canal *Globonews*, o principal economista do MST – João Pedro Stédile – considerou que a reforma prioritária atualmente a ser feita no Brasil é a reforma política, ao lado da tributária. Ao aprofundar o tema específico da questão da reforma agrária, Stédile (2015) estimou que atualmente sua consecução atenderia diretamente a cerca de 2 milhões de pessoas, ou 500 mil trabalhadores rurais sem terra – ou seja, menos de 1% da população brasileira, uma proporção diametralmente oposta a predominância agrária presente no Brasil até a década de 1950.

Em certa medida, é possível que a falta de prioridade da reforma agrária no debate econômico brasileiro entre os seus próprios defensores esteja relacionada à obsolescência do seu significado estratégico para o desenvolvimento tecnológico nacional e internacional. Como visto, autores como Leite et alii (2002) pesquisam os impactos da reforma agrária em termos apenas econômicos, sociais e políticos – mas não em termos de estratégia de desenvolvimento tecnológico nacional.

Talvez por essa negligência, autores mais atuais procuraram resgatar o significado da reforma agrária como estratégia de desenvolvimento, em específico, para o que atualmente é chamado de economia verde (isto é, com forças produtivas ecologicamente corretas). A nova roupagem do velho debate acadêmico e não acadêmico sobre o papel da agricultura no desenvolvimento finca presença na dicotomia entre a agricultura orgânica e a agricultura geneticamente modificada. E ela é abordada no item abaixo.

3.4. A nova roupagem do velho debate: agricultura orgânica e transgênica

Um dos principais autores brasileiros que procuram resgatar o significado estratégico da reforma agrária ao desenvolvimento verde é José Eli da Veiga (1998). O autor, ligado ao Projeto RURBANO da UNICAMP de Graziano (1987), iniciou sua linha de pesquisa na área da economia agrícola e agrária, tal como no debate clássico entre Furtado (1966) e Castro (1969).

Uma vez que a modernização agrícola já foi feita no Brasil, o autor concorda com Castro (1969) sobre a perda de relevância da reforma agrária para este desenvolvimento tecnológico específico do século XX. No entanto, mais ou menos como a tese clássica de Furtado (1966), Veiga (1998) passou a enfatizar a importância da reforma agrária na atualidade, que passou a ter como significado estratégico o desenvolvimento para uma economia verde, ou ecologicamente sustentável. Assim, prescreve a reforma agrária como podendo se constituir em uma via democrática de preservação do meio ambiente e da cultura tradicional da pequena agricultura familiar “camponesa”, livre de agrotóxicos danosos à saúde humana e ao meio ambiente.

Por sua vez, Romeiro (2002), bastante semelhante ao discurso publicista – voltado para a intervenção política – da década de 50, destaca a imprescindibilidade, ou mesmo “pré-condição”, do intervencionismo estatal para se alcançar uma economia verde. Em outros termos, pode-se dizer que se está considerando o intervencionismo como a única via possível e imaginável de desenvolvimento (sem especificar se este intervencionismo ocorreria por uma via democrática ou autoritária de desenvolvimento para uma economia verde).

Talvez por causa dessa tentativa de resgate estratégico, atualmente muitos concursos públicos para a disciplina de “Economia Agrícola” ou “Economia Agrária” têm até a metade dos tópicos na área de “Economia do Meio Ambiente”. Ao mesmo tempo, esses tópicos estão completamente excluídos das disciplinas de “Economia Industrial”, por exemplo – como se a indústria brasileira já fosse plenamente “verde”.

As diferentes argumentações do debate sobre se a reforma agrária pode ser uma estratégia ou não para o desenvolvimento verde é sistematizada em Scarpeline (2013). Esta faz uma análise de discursos ambientalistas e empresariais.

Dessa maneira, analisa os discursos de Organizações Não Governamentais (ONG's), como o *Greenpeace*, a Federação de Órgãos para Assistência Social e

Educacional (FASE) etc. E os contrapõe aos discursos de empresas de tecnologia agrícola, como a Monsanto, a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) etc.

Em todo o mundo, os discursos ambientalistas e empresariais se ancoram nos supostos malefícios ou benefícios que o cultivo transgênico ou orgânico pode gerar para a saúde humana e o meio ambiente. No entanto, no Brasil os discursos sobre agricultura orgânica e transgênica se mantêm bastantes similares aos do debate original entre reforma agrária e modernização agrícola da década de 1950.

Como visto, na década de 50 os autores de posicionamento político favorável à reforma agrária dramatizavam sua “pré-condição” para a modernização agrícola. Consideravam que a modernização agrícola era poupadora de emprego rural e podia levar à dependência tecnológica do pequeno agricultor; por isso, recomendavam uma reforma agrária.

De outro lado, também havia autores que não consideravam a reforma agrária importante, mas enfatizavam a relevância da modernização agrícola para a economia nacional. A reforma agrária ia destruir as grandes empresas rurais, levando à desorganização da produção agropecuária em larga escala – essencial para uma elevada produção e produtividade agrícola. Já a modernização agrícola podia levar ao incremento da produtividade agrícola, aumentando a competitividade internacional da agricultura e da economia nacional.

Da mesma forma, atualmente, de um lado, a análise dos discursos de ONG’s ambientalistas mostra que, no Brasil, os argumentos enfatizam o impacto da cultura transgênica sobre o emprego rural. Em especial, enfatizam principalmente a dependência tecnológica do agricultor familiar sobre a empresa de tecnologia agrícola.

De outro lado, a análise dos discursos das empresas de tecnologia agrícola mostra que os argumentos se ancoram na eficiência e produtividade da produção transgênica. Assim, argumentam sobre a maior competitividade internacional da agricultura nacional, como o incremento das exportações e a geração de divisas para o país. Como resultado, concluem sobre sua contribuição inigualável para o desenvolvimento nacional.

Dessa maneira, exatamente tal como no debate original sobre o papel da agricultura e da reforma agrária no desenvolvimento nacional, trata-se de um posicionamento eminentemente político, em que não se circunscreve a teoria à história concreta. Para uns, a reforma agrária sempre teve – e sempre terá – papel decisivo para

o desenvolvimento nacional. Para outros, nunca teve, e, logicamente, nunca terá qualquer funcionalidade.

Nos termos das quatro funções clássicas da agricultura, afirmar que a reforma agrária é uma pré-condição para o desenvolvimento da agricultura orgânica e uma economia verde significa tentar explicar como que, em primeiro lugar, a agricultura diminuiria sua demanda de máquinas e implementos agrícola da indústria, passando a produzir de modo próprio parte dos insumos orgânicos, ou recorrendo a empresas especializadas. Em segundo lugar, aumentaria a demanda por mão de obra, promovendo uma verdadeira volta aos campos, ao transferir o excedente de mão de obra urbana para a agricultura e elevando o salário rural. Em terceiro lugar, aumentaria a produção agrícola orgânica e, em quarto lugar, transferiria poupança (lucro e divisas) para a indústria passar a ser “verde”. Por se relacionar com a vida, e não apenas à tecnologia, o desenvolvimento para uma economia verde no século XXI possui um paralelo forte não com o processo de industrialização nacional do século XX, mas sim, com a luta abolicionista do século XIX.

Assim como Leite & Palmeira (1996), os autores favoráveis à reforma agrária consideram que apenas um “tipo” de reforma agrária foi tornado obsoleto pelo fato do Plano de Metas ter deslançado a modernização agrícola no Brasil: a reforma agrária “burguesa” (para Graziano, 1987b), ou “da década de 50” (nas palavras de Leite & Palmeira, 1996). Isto é, a reforma agrária como um mecanismo de incentivo econômico para a modernização agrícola.

No entanto, os autores consideram que o Plano de Metas não tornou obsoleta a reforma agrária em si. Um outro “tipo” de reforma agrária permaneceria com importância central na atualidade. Esta seria a reforma agrária como uma estratégia para o desenvolvimento de uma economia verde, ao ser um mecanismo de preservação do meio ambiente e da cultura da agricultura familiar “camponesa” tradicional.

Apesar deste relativo consenso no que pode ser considerado o “estado da arte” da história econômica da agricultura no Brasil, ainda existe uma lacuna de suma importância no tema da modernização agrícola e conseqüente obsolescência da reforma agrária “da década de 50” pelo Plano de Metas. Esta lacuna refere-se ao mecanismo empírico de como este processo foi feito.

Nas palavras de Leite & Palmeira (1996, pp. 103-104), “*permanece um mistério*” o mecanismo empírico de “*como*” o Plano de Metas ia deslançar “*a modernização*” agrícola e ter “*como*” sua “*conseqüência lógica... a decretação da*

obsolescência da ‘reforma agrária dos anos 50’”. Segundo os autores, “*como esses limites*” à modernização da agricultura sem reforma agrária “*foram superados*”, isto é, “*como foi possível a modernização... permanece um mistério.*”

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é testar empiricamente, por meio da análise de dados estatísticos, qual foi o mecanismo econômico através do qual o Plano de Metas ia produzir um duplo impacto “conservador” sobre a agricultura brasileira, ao deslanchar a modernização agrícola e decretar a obsolescência da reforma agrária. O processo histórico de como este mecanismo empírico ocorreu é objeto de análise do próximo Capítulo.

CAPÍTULO 4

A AGRICULTURA ANTES DO PLANO DE METAS

Os Capítulos anteriores tiveram o objetivo de analisar como a agricultura – e, em especial, a reforma agrária e a modernização agrícola – era discutida em autores representativos do pensamento econômico brasileiro na década de 1950. Agora, o presente Capítulo 4 tem o objetivo específico de analisar o comportamento da agricultura no estágio de industrialização da economia brasileira anterior ao Plano de Metas, e como a questão da reforma agrária era vista pela política econômica ao longo destes anos.

Para alcançar este objetivo, o presente Capítulo 4 se divide em dois tópicos. No primeiro tópico, abaixo, descreve-se o comportamento da agricultura brasileira nos anos em que a economia nacional conhecia seu processo de industrialização restringida. E, no segundo tópico, analisa-se a maneira como a questão da política de reforma agrária era vista na legislação nacional ao longo dos anos da industrialização restringida da economia brasileira.

4.1. A agricultura na industrialização restringida

Conforme descrito por inúmeros autores, até o começo do século XX a economia brasileira era predominantemente agrária. A agricultura era o setor produtivo com maior participação no emprego e na renda nacional, e foco principal de atenção da política econômica.

De acordo com a bibliografia especializada, o funcionamento da economia predominantemente agrária brasileira “*correspondia grosso modo ao chamado modelo ‘primário-exportador’*” (Szmrecsányi, 1986, p. 115). Conforme visto anteriormente no Capítulo 2, este modelo foi formulado por Prebisch na CEPAL e aplicado para a história do Brasil por Celso Furtado em seu clássico *Formação econômica do Brasil*, de 1959.

No chamado “modelo primário-exportador”, a urbanização do resto do mundo (da Grã-Bretanha, e depois dos EUA), gerava um aumento na demanda estrangeira por gêneros agrícolas. Este impulso estrangeiro estimulava o crescimento das exportações agrícolas de economias predominantemente agrárias, como o Brasil.

O aumento nas exportações brasileiras gerava um crescimento da renda nacional. Para Furtado (1959, cap.27), em decorrência do efeito multiplicador dos gastos da teoria macroeconômica keynesiana, as exportações produziam um crescimento da renda superior a aquela gerada originalmente por elas próprias. Assim, na ausência de crédito estrangeiro, partes da demanda interna não podiam ser atendidas pelas importações. Como resultado, parcelas da renda gasta internamente estimulavam o aumento da produção de cultivos orientados para o mercado consumidor brasileiro, e até mesmo o desenvolvimento de uma indústria de bens de consumo “leves” (como alimentos, têxteis etc.).

No entanto, ainda no interior do “modelo primário exportador”, o crescimento da produção agrícola e industrial orientada para o consumidor brasileiro não era feita de maneira autônoma, ou “endógena”, à própria economia nacional. De acordo com João Manuel Cardoso de Mello (1975), a falta de autonomia econômica brasileira era causada porque o crescimento do mercado consumidor destas atividades rurais e urbanas orientadas para a demanda interna ainda era uma função da renda originalmente gerada pelas exportações agrícolas, dependentes da demanda estrangeira. Nas palavras do clássico, “*a demanda por bens de consumo para assalariados dependeria, antes de mais nada, da função macroeconômica de produção do setor exportador*” (Mello, 1975, p. 90)

A partir da década de 1930, a política de manutenção da renda do setor agroexportador com base no crédito público fez com que houvesse o que Furtado (1959, Cap. 32) denominou como o célebre “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira. Isto é, o deslocamento do principal determinante do crescimento da renda nacional da demanda estrangeira para a demanda interna.

De acordo com Mello (1975), somente a partir de 1933 foi possível haver o deslocamento da demanda estrangeira para a demanda interna. Somente neste ano a fonte de financiamento da política de manutenção da renda da cafeicultura deixou de ser feita mediante o apelo ao crédito estrangeiro e passou a ser feita pelo crédito público – ou seja, a emissão monetária – em cerca de dois terços, com a terça parte restante advinda da imposição de um imposto sobre a exportação de café (antes da década de 30, apenas em 1917 a política de defesa do café não pudera ser feita mediante o apelo ao crédito estrangeiro). (Abreu, 1990) Especificamente no tocante ao setor agrícola nacional, o deslocamento da demanda estrangeira para a interna após 1933 pode ser considerado como o momento de impulso inicial do processo de “emparelhamento”

estrutural – ou *catching up*, na nomenclatura de Abramovitz – da economia brasileira, conforme visto anteriormente no Capítulo 1.

Mais importante, é essencial sublinhar na argumentação de Mello (1975) que, a partir da década de 30, se deslocara para o setor interno apenas os determinantes do crescimento da renda nacional pelo lado da demanda. Pelo lado da oferta, o crescimento da produção da indústria – assim como da agricultura moderna – ainda permanecia restringido pela capacidade da economia nacional de importar máquinas e insumos industrializados. No estágio de industrialização restringida, o setor industrial ainda depende da agricultura de exportação, já que “*para repor e ampliar a capacidade produtividade está preso à capacidade para importar*” (Mello, 1975, p. 110)

Em particular, Mello (1975) enfatiza que o crescimento da indústria brasileira era restringido pela capacidade de importação de bens de capital “pesados” (máquinas e equipamentos industriais) necessários para a ampliação da capacidade de oferta interna. Do mesmo modo, Szmrecsányi (1986, pp. 114-115) mostra que, no caso da modernização da agricultura brasileira, esta era restringida pela capacidade de importação de maquinários e implementos agrícolas (como tratores, fertilizantes etc.).

A restrição ao crescimento econômico determinada pela capacidade de importação já fora mostrada por Furtado (1959), no importante – mas menos lembrado – Capítulo 34, que intitula “Reajustamento do coeficiente de importações”. De acordo com dados apresentados pelo autor, entre 1930 e 1945, a política manutenção da renda da agricultura de exportação – e subsequente manutenção de uma demanda interna aquecida – permitiu que houvesse o crescimento da renda nacional em 50%. No entanto, em 1945, a capacidade de importação era idêntica a de 1929.

O crescimento da renda foi possível porque grande parte do aumento da oferta interna era feita por meio da maior utilização da capacidade instalada prévia, por meio do prolongamento da jornada de trabalho. Este padrão de crescimento extensivo levou ao estouro de greves e ao crescimento da participação econômica infantil no campo e feminina nas cidades (particularmente em serviços e na indústria têxtil). A precarização das relações de trabalho se relacionaria com a criação de uma série de legislações sindicais específicas ao longo das décadas de 30 e 40, conforme será analisado no próximo tópico do presente Capítulo 4.

Para Furtado (1959, cap. 34), nos anos do pós-1945, caso prevalecesse a liberdade de importações, a economia brasileira entraria em um novo desequilíbrio externo estrutural. Em termos conjunturais, aconteceu simplesmente que as divisas

obtidas com a exportação da safra anterior eram insuficientes para atender toda a demanda por importações ao longo do período da entressafra. Assim, a solução adotada foi organizar as importações em fila, em ordem de espera até a próxima safra e subsequente entrada de divisas externas.

No imediato pós-1945, a economia brasileira – como várias outras – acumulava sucessivos déficits comerciais com os EUA; com a Grã-Bretanha e a Europa, o Brasil registrava um superávit comercial. No entanto, somente na segunda metade da década de 50, a Grã-Bretanha e a Europa iam restaurar a livre-conversibilidade das suas moedas com as demais.

Segundo Malan (1986), em 1954, 75% das reservas de divisas brasileiras era em libras esterlinas. Os 25% restantes eram reservas estratégicas de ouro, guardadas para casos de calamidade pública.

Como consequência, o Brasil e grande parte do mundo predominantemente agrário sofriram os anos que ficariam conhecidos na historiografia econômica internacional como da “escassez de dólares”. Mais recentemente, em fevereiro de 2014, a República Argentina enfrentava uma restrição de divisas bastante semelhante à do pós-1945, necessitando de postergar suas importações à espera da receita de exportações de soja prevista apenas para abril.

A solução para o desequilíbrio externo estrutural foi a instituição, em 1947, de uma política de controle seletivo das importações em função de sua essencialidade para a economia nacional, por meio do regime de licenças prévias de importação. O regime de licenças prévias de importações funcionava da seguinte maneira. As importações eram divididas em duas categorias, segundo sua essencialidade para a economia nacional: bens de consumo “leves” (como têxteis, cosméticos, alimentos e bebidas etc.) e bens de capital “pesados” (como máquinas, equipamentos industriais, tratores, fertilizantes etc.).

A licença de importação de bens de capital essenciais tinha duração de um ano, enquanto que a de bens de consumo supérfluos de apenas seis meses. Uma vez que havia a absoluta escassez de divisas conversíveis, as licenças de curta duração raramente eram atendidas (Besserman & Villela, 2011).

A política de controle das importações gerava o que Furtado (1959, cap. 34) denomina por “duplo benefício” para a indústria nacional – e que também produzia impactos sobre a agricultura brasileira. A historiografia econômica atual, como

Besserman & Villela (2011), designa um destes benefícios por “efeito-proteção”, e o outro, por “efeito-subsídio”.

Por um lado, o controle seletivo das importações protegia a indústria brasileira da importação de itens considerados menos essenciais para a economia nacional. Em particular, este efeito protegia a indústria brasileira produtora de bens de consumo “leves” (como têxteis, alimentos, calçados etc.) da concorrência com similares estrangeiros.

Por outro lado, o controle das importações também significava um subsídio implícito para a importação de itens considerados essenciais para a economia nacional. Em particular, este efeito subsidiava a importação de bens de capital “pesados”, necessários para a ampliação da capacidade de oferta da indústria nacional.

Ao mesmo tempo, a política de controle das importações também produzia um “duplo benefício” para segmentos específicos da agricultura brasileira. Por um lado, o efeito-proteção para a indústria “leve” reorientava a produção da agricultura brasileira para o mercado consumidor nacional (como no caso no cultivo de algodão, trigo etc.). Por outro lado, o efeito-subsídio também beneficiava a modernização da agricultura brasileira, uma vez que na categoria de importações essenciais para a economia nacional também se incluía o subsídio para a compra de maquinários e implementos agrícolas, necessários para a ampliação da capacidade de oferta da agricultura brasileira.

O efeito permanente e de longo prazo foi de tal magnitude que, em 1953, a política de controle seletivo das importações era consolidada por meio da Instrução n.º 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC, equivalente ao Banco Central na época). Segundo Caputo & Melo (2008, p. 4), a Instrução 70 “*criava as taxas múltiplas de câmbio e os leilões de câmbio para substituir o controle direto de importações, vigente desde a crise de 1947*”.

O regime de taxas múltiplas funcionava por meio de três taxas de câmbio, sendo que a terceira ainda se subdividia em outras cinco categorias. A primeira taxa era a de câmbio oficial; ela era válida para as exportações (principalmente de café) e as importações de trigo e de papel de imprensa. A segunda taxa de câmbio era a taxa oficial acrescida de um imposto fixo; ela era válida para as importações do governo e de óleos combustíveis e lubrificantes.

Por fim, a terceira taxa de câmbio era a taxa oficial acrescida de um imposto progressivo. Esta última taxa era definida em leilões (no mercado livre de câmbio – por isso o nome de “Lei do Mercado Livre”) de cinco diferentes categorias de importações

de bens, que eram determinadas em função da sua essencialidade para a economia nacional.

As três primeiras categorias eram de bens capital e de bens intermediários (que incluíam a importação de tratores e fertilizantes). Estas absorviam cerca de 80% de divisas. Por sua vez, a quinta e última categoria de importação, de bens de consumo duráveis (ou de luxo, como carros de passeio, televisores, viagens a turismo etc.), absorvia apenas 3% de divisas (Besserman & Villela, 2011). Mais recentemente, em 2014, a Venezuela também passou a adotar um regime de taxas múltiplas de câmbio.

Segundo Besserman & Villela (2011), o regime de câmbio múltiplo produzia três efeitos para a economia brasileira. Em primeiro lugar, mantinha-se o que Furtado (1959) denominara como “duplo benefício” para a economia nacional. Isto é, mantinha-se o efeito-proteção para a indústria produtora de bens de consumo “leves”, com seus efeitos sobre a reorientação da produção da agricultura para este mercado consumidor em expansão. Ao mesmo tempo, também se mantinha o efeito-subsídio para a importação de bens de capital “pesados”, assim como, a modernização agrícola.

Em segundo lugar, este regime cambial reintroduzia o livre-mercado de divisas (com a extinção das licenças prévias de importações e a reintrodução dos leilões de dólares), ainda que com sete taxas de câmbio. Finalmente, em terceiro e não menos importante lugar, do ponto de vista do governo, o regime de taxas múltiplas subsidiava as importações estatais, ao mesmo tempo em que permitia ao governo arrecadar no diferencial cambial obtido nos leilões de divisas. (o efeito colateral do regime de câmbio múltiplo era a criação de um mercado ilegal de divisas, imediatamente associado à corrupção).

Esse mecanismo ia se relacionar ao financiamento do gasto governamental para o investimento estatal em indústrias estatais “de base”, essenciais para o desenvolvimento da indústria produtora de bens de capital “pesados”. Ao longo da primeira metade da década de 1950, a política industrial ganhava novo fôlego, com a criação – ou reativação – de indústrias estatais “de base”.

Algumas destas indústrias haviam sido criadas nas décadas anteriores, mas no imediato pós-1945 haviam tido seus investimentos paralisados, ou até mesmo sofrido um processo de sucateamento. Destas indústrias estatais reativadas no começo da década de 1950, destacavam-se a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, de 1941), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, de 1942), a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHVSF, criada em 1945) e, após um longo e intenso debate, a Empresa

Brasileira de Petróleo (PETROBRÁS, de 1953). Finalmente, com o objetivo de prover uma fonte de financiamento estatal para o investimento privado de longo prazo na indústria nacional, era criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, de 1952).

Uma das justificativas para a reativação das indústrias estatais ia ser apontada em discurso do deputado Gabriel Passos (UDN/MG). Para o parlamentar, “*um país só se liberta, um país só progride quando transforma as próprias riquezas. O país meramente exportador de matéria-prima é país fadado ao aniquilamento e ao perecimento*” (Passos, 1957, p. 498, apud Moreira, 1998).

Quando se verificou a existência de reservas petrolíferas na Bahia a inteligência brasileira teve que enfrentar o seguinte impasse: “se há petróleo, nós temos capacidade de explorá-lo? Temos técnica ou não temos? Devemos entregar à Esso, à Shell ou à Texaco? Ou não” (Joffily, 1977, p. 122). (Moreira, 1998)

O resultado desse embrião de política industrial não podia ser muito bem visualizado quando se observa as variáveis macroeconômicas básicas da economia brasileira. A mudança mais estrutural tinha sido feita no setor externo, com alterações mais suaves – mas não menos importantes – no setor interno.

Segundo dados apresentados por Fábio Giambiagi et ali. (2011) em *Economia brasileira contemporânea*, entre 1947 e 1954, a participação das importações na renda nacional caía de quase 14% para menos de 6%. Em larga medida, o reajustamento no coeficiente de importações se relacionava à queda nas exportações, que diminuem de 13 para 7% da renda nacional nos mesmos anos. Desse modo, o regime de câmbio múltiplo lograra converter aquele déficit externo estrutural, de quase 1% da renda nacional, para um ligeiro superávit comercial.

No entanto, no setor interno, as mudanças macroeconômicas eram mais suaves. A principal mudança era no consumo das famílias, que entre 1947 e 1954 se contraía quatro pontos percentuais (de 76 para 72% da renda). A contração no consumo se relacionava à elevação da carga tributária em três pontos percentuais (de menos de 13 para quase 16%). Em paralelo, havia o aumento em um ponto percentual de cada um dos três demais componentes macroeconômicos da renda nacional: gastos governamentais (de 10 para 11%) e do investimento (de 15 para 16%), além de um aumento nos estoques (de cerca de 0 para quase 1%). (Giambiagi et ali., 2011)

Contudo, deve-se ressaltar que a contração no consumo das famílias era apenas relativa. Em termos absolutos, entre 1947 e 1954 a economia brasileira havia crescido

60%, relacionando-se a um aumento no consumo em 52%. As únicas variáveis macroeconômicas que apresentavam uma alteração ao mesmo tempo relativa e absoluta eram as referentes ao setor externo. Em termos absolutos, as exportações se retraíram 15%, e o reajustamento no coeficiente de importações significava uma contração nas importações em quase 20%.

Dito de outra forma, a queda absoluta das exportações impôs o reajustamento no coeficiente de importações. O controle seletivo das importações permitia que o consumo aumentasse, mas proporcionalmente menos que a renda. Isto porque a elevação da carga tributária transferia parte do crescimento da renda para o aumento do gasto governamental e do investimento, além da variação nos estoques.

Assim como nas variáveis macroeconômicas de setor interno, também na estrutura produtiva brasileira as mudanças eram mais leves – mas, nem por isso, menos imperceptíveis. Apesar do rápido crescimento da produção da indústria brasileira, a agricultura era o setor produtivo que permanecia majoritário na composição do emprego e da renda nacional. Segundo dados da série *Estatísticas do século XX* do IBGE, entre 1948 e 1956 a participação das ocupações rurais no total das ocupações declinava de 65 para 59% – conservando-se, pois, sua predominância numérica. Além disso, as ocupações rurais permaneciam crescendo em termos absolutos, aumentando de 32 para 36 milhões de trabalhadores na agricultura brasileira.

Da mesma forma, entre os *Censos Demográficos* de 1940 e 1950, a participação da agricultura na renda nacional recuava muito pouco (de 25,0 para 24,3%). Assim, mesmo perdendo participação relativa diante do rápido aumento da participação da indústria (de 20,8 para 24,1%), e mesmo com a tendência de longo prazo a favor desta, a agricultura por enquanto e até então ainda era o setor produtivo que permanecia com importância majoritária na formação da renda nacional.

Szmrecsányi (1986, p. 114) registra que o descompasso entre agricultura e indústria era subestimado pela participação dos setores na renda corrente, já que os preços agrícolas se inflacionavam mais que os industriais. De todo modo, a preços constantes de 1948, entre 1948 e 1955, o *quantum* produzido pela agricultura crescia 45%, enquanto o produto da indústria crescia mais de 76%, segundo estimativas disponíveis em Abreu (1990). Uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro crescia 56%, a agricultura perdia participação relativa, em detrimento da indústria.

De acordo com Szmrecsányi (1986, p. 114), nos anos da industrialização restringida a agricultura sofria apenas um declínio relativo, conservando sua

importância em termos absolutos. Nestes anos, a produção da agricultura brasileira também crescia, até porque sentia os estímulos originados da própria expansão da demanda urbana interna ligada ao rápido desenvolvimento da indústria e do comércio nacional. Todavia, o crescimento agrícola era inferior ao industrial; e, por causa desse descompasso, ocorria a perda de participação relativa da agricultura na economia brasileira.

Tanto na indústria, quanto na agricultura, eram no interior dos setores produtivos que se percebiam mudanças um pouco mais estruturais na economia brasileira. No caso do setor industrial, entre 1947 e 1955 a importação de artigos industriais se reduzia de 16 para 7% do total importado, segundo dados apresentados em Giambiagi et alii. (2011). Em paralelo, havia o forte aumento da oferta interna de bens de consumo “leves”; isto é, a substituições da importação destes artigos industrializados. Como consequência do rápido crescimento da indústria “leve”, ela era responsável por 72% da renda do setor industrial, em 1955.

O rápido crescimento da indústria substitutiva de importações de bens de consumo “leves” induzia um crescimento ainda maior da indústria produtora de bens intermediários “de base” (como aço, petróleo, eletricidade etc. – basicamente, a cargo das companhias estatais mencionadas). Finalmente, o forte crescimento industrial pressionava as importações de bens de capital – sinalizando a necessidade de se iniciar a substituição das importações desta específica categoria de indústria “pesada”.

Com efeito, segundo dados de Bonelli (1998), entre os *Censos Demográficos* de 1940 e 1950, a indústria de bens intermediários passava de 16 para 21% da renda do setor industrial, em detrimento da indústria de bens de consumo, que reduzia sua participação de 80 para 72%. Além disso, o autor nota ainda que a indústria de bens de consumo “leves” era altamente concentrada em apenas dois ramos de atividade: têxtil e alimentícia, com 19 e 32% do total da renda industrial, respectivamente.²²

Especificamente no tocante ao setor agrícola, este deixava de se basear em uma fortíssima especialização produtiva na monocultura de exportação, e passava a apresentar uma leve diversificação em algumas policulturas orientadas para o mercado consumidor brasileiro em expansão. Por isso, Szmrecsányi (1986, p. 116) faz uma

²² Na classificação de Bonelli (1998, p. 5), a indústria “tradicional” produtora de bens de consumo “leves” engloba os ramos de madeira, mobiliário, couros e peles, farmacêutica, perfumaria, têxtil, vestuário, alimentos, bebidas, fumo, editorial e diversas. A indústria “dinâmica A” produtora de bens intermediários inclui os ramos de minerais não metálicos, metalurgia, papel e papelão, borracha, química e plásticos. E pertencem à indústria “dinâmica B” produtora de bens de capital “pesados” os ramos de mecânica, material elétrico e material de transporte.

importante ponderação sobre o declínio relativo da agricultura nos anos da industrialização restringida: este declínio era sobremaneira concentrado na exportação da lavoura de café.

Segundo os dados das *Estatísticas do século XX*, do IBGE, entre 1948 e 1955, o *quantum* exportado pelas lavouras de café, borracha, cacau, mate, tabaco e soja registrava um crescimento de 112%. Apenas o café e a borracha apresentaram uma queda na produção, de 22 e 37%, respectivamente. Já o cacau e a soja acusavam um crescimento de 247 e 175%, respectivamente.

A recuperação da agricultura de exportação relacionava-se a uma alta no preço destes seis gêneros agrícolas em 194%. O cacau apresentava a menor alta de preços, com elevação superior a 104%, enquanto o preço do café subia 330%, associado à política de controle direto da oferta. Esta condicionava o acesso do cafeicultor à política de manutenção da renda da lavoura à redução da sua produção.

No entanto, em razão da elevadíssima concentração das exportações nacionais em torno da monocultura de café, o declínio desta única lavoura, sozinha, produzia impactos profundos em todo o restante da economia brasileira. Basta assinalar que, em 1956, a cafeicultura – sozinha – permanecia sendo responsável por 70% da receita de exportação da economia nacional, segundo dados apresentados em Giambiagi (2011, p. 33).

De acordo com a tese clássica sobre a cafeicultura de Antônio Delfim Netto (1966), a interferência da política econômica distorcia a alocação eficiente dos recursos produtivos na agricultura brasileira. Em particular, a política de manutenção da renda da cafeicultura e demais gêneros tradicionais mantinha estas lavouras comparativamente vantajosas, desestimulando iniciativas que buscassem a diversificação das exportações agrícolas da economia brasileira.

Em paralelo à recuperação das lavouras de exportação, os cultivos orientados para o mercado consumidor brasileiro em expansão apresentavam um comportamento deveras distinto. Segundo dados do IBGE, entre 1948 e 1955 a quantidade produzida de 7 (sete) cultivos representativos do consumo nacional de gêneros agrícolas – arroz, batata, cebola, feijão, mandioca, milho e trigo – crescia apenas 27%. Assim, o crescimento destes cultivos era significativamente inferior ao das lavouras de exportação. Ao mesmo tempo, o preço dos cultivos orientados para o consumidor brasileiro inflacionava-se menos que os gêneros de exportação, sofrendo uma alta superior aos 151%.

Entre 1948 e 1955, o confronto entre a produção e os preços da agricultura brasileira pode ser sintetizada na elasticidade-preço da oferta agrícola, na terminologia da teoria microeconômica. Aquela meia dúzia de lavouras de exportação apresentava uma elasticidade-preço da oferta de 58%, enquanto os sete cultivos orientados para o consumidor brasileiro registravam uma sensibilidade de apenas 18%.

O confronto entre o crescimento da produção e dos preços agrícolas torna possível fazer três considerações sobre a elasticidade-preço da oferta da agricultura brasileira nos anos da industrialização restringida da economia nacional. Em primeiro lugar, sublinha-se que, observada a agricultura brasileira em conjunto, constata-se que sua oferta era altamente insensível aos preços.

Com exceção do cacau, da soja e do trigo, a elasticidade-preço da oferta de todos os gêneros agrícolas era sempre inferior aos 50%. Isto é, diante da estrutura de custos de produção presente na agricultura brasileira, para que sua oferta aumentasse em 50%, fazia-se necessário que os preços agrícolas mais que dobrassem.

Em segundo lugar, também se observa que a inelasticidade-preço da oferta agrícola era bem diferente segundo a orientação da produção da agricultura brasileira, se para o mercado estrangeiro ou nacional. No agregado, a lavoura de exportação tinha o triplo da elasticidade-preço da oferta dos cultivos de consumo interno.

A constatação empírica – nos dados do IBGE – que a agricultura brasileira apresentava uma forte inelasticidade na sua oferta torna possível fazer uma terceira e última consideração. Esta diz respeito especificamente à questão da funcionalidade de uma política de reforma agrária na agricultura brasileira durante os anos da industrialização restringida da economia nacional.

Nesse ponto encontra-se um aspecto central e essencial para a possibilidade de demonstrar a argumentação e hipótese de pesquisa da presente tese de doutorado. Conforme foi visto no Capítulo 2, é importante sublinhar que a rigidez na oferta agrícola era o principal diagnóstico do modelo estagnacionista de Furtado (1966). Conforme o autor destacava, a rigidez estrutural da oferta da agricultura brasileira podia justificar a funcionalidade da consecução de medidas mínimas de reforma agrária que estimulasse o incremento na produção e na produtividade agrícola – essencial para o desenvolvimento industrial.

No caso da vertente de reforma agrária fundiária, a desapropriação de terras de baixa produtividade pode ter dois efeitos sobre a produção agrícola: um penal, e outro civil. O efeito penal ocorre pela ameaça ao proprietário que mantém terras incultas,

estimulando seu uso produtivo; o efeito civil ocorre pela distribuição de terras incultas para trabalhadores rurais nela produzirem. No caso da vertente de reforma agrária trabalhista, a elevação no custo da mão de obra rural pode estimular a substituição deste fator de produção pelo uso de maquinários e implementos agrícolas.

Até porque, a inflação no preço dos gêneros agrícolas orientados para o consumidor brasileiro era somente um reflexo de que o crescimento dessa oferta não acompanhava a expansão da sua demanda. De fato, de 1948 a 1955, enquanto a produção destes gêneros agrícolas crescia 27%, as ocupações urbanas aumentavam quase o dobro – 47%, ainda segundo os dados do IBGE.

De acordo com a interpretação inovadora de Rangel (1962), o desequilíbrio entre oferta e demanda de bens agrícolas não era nada mais que o resultado da crise agrária sofrida pela economia brasileira. Na argumentação rangeliana, o desequilíbrio agrícola era consequência do fato que a agricultura brasileira liberava mão de obra para as cidades em uma velocidade maior que o incremento de sua própria produção. Por isso, o desequilíbrio agrícola tinha sua origem em uma crise agrária.

Em um exemplo concreto, o desequilíbrio entre oferta e demanda por gêneros agrícolas alcançava uma situação dramática no caso do trigo – artigo de subsistência básica de toda população. No regime de taxas múltiplas de câmbio, o trigo era um item pertencente à categoria prioritária de importações; ao mesmo tempo, desde 1944 a triticultura nacional contava com uma política de fomento da produção, com o Serviço de Expansão do Trigo do Ministério da Agricultura.

Dessa maneira, a política econômica fomentava o crescimento da produção interna de trigo, ao mesmo tempo em que o apelo às importações continha a alta excessiva nos preços do produto. Esta combinação política permitia que o trigo registrasse o maior e mais elástico crescimento da produção entre todos os cultivos orientados para o consumidor brasileiro. Mesmo assim – tal como a agricultura brasileira como um todo – a oferta interna do produto ainda era incapaz de atender sua demanda em rápida expansão.

Segundo o IBGE, entre 1948 e 1955, a triticultura cresceu 172%, três vezes mais que o aumento das ocupações urbanas; por isso, desde 1948, a participação das importações de trigo no consumo nacional haviam se reduzido 10 pontos percentuais. No entanto, em 1955, o produto importado ainda era responsável por mais de 60% do consumo nacional de trigo, segundo dados do IBGE.

Segundo apresentado por Celso Lafer (2002, p. 58), na primeira metade da década de 50, a manutenção do desequilíbrio entre produção e consumo de trigo fazia com que este produto agrícola fosse um dos três principais itens na restringida pauta de importações brasileiras. As importações de trigo situavam-se atrás apenas das de veículos automotores, e à frente do petróleo combustível.

Para Szmrecsányi (1986, p. 135), observado em conjunto, o desequilíbrio entre oferta e demanda na agricultura brasileira podia estar relacionado ao fato de que o crescimento da produção agrícola era feito – em sua essência – por meio do aumento na área plantada. Este padrão de crescimento da produção da agricultura brasileira era feito por meio da extensão da fronteira agrícola, com baixo incremento na produtividade do trabalho rural, e ainda menor na produtividade da terra cultivada. Em conformidade ao visto anteriormente no Cap. 2, autores agraristas como Guimarães (1963), Prado Jr. (1963) e Furtado (1966) relacionavam o baixo incremento da produção e da produtividade agrícola podiam estar relacionados à estrutura agrária brasileira.

Segundo as *Estatísticas do século XX*, entre 1949 e 1955 o incremento na produção média por trabalhador rural era de pouco mais de 15%, subindo de 1,72 para 1,98 toneladas anuais. Nos mesmos anos, a produção média por hectare plantado registrava uma fortíssima estabilidade, passando de 3,43 para 3,44 toneladas anuais. Enquanto isso, a área plantada total estendia-se de 16,3 para 20,8 milhões de hectares – um acréscimo superior aos 27%, e similar ao crescimento da produção agrícola total.

Nas palavras de Graziano (1987, p. 19), até o final da década de 50, a agricultura brasileira mudava apenas “o *quê*” produzia: por exemplo, com a substituição de antigos cafezais por cultivos de arroz, feijão etc. Contudo, raríssimas eram as mudanças no modo “*como*” se fazia a produção agrícola; em sua essência, esta permanecia sendo feita com base na adição de mais terra e mão de obra, com pouco capital ou mudanças técnicas no sentido de uma modernização da agricultura brasileira, com ampla utilização maquinários agrícolas e implementos químicos como tratores, fertilizantes etc.

Até a segunda metade da década de 1950,

embora do lado da produção os determinantes da dinâmica da agricultura [brasileira] tivessem sido deslocados para o mercado interno, do ponto de vista das transformações de sua base técnica ela ainda permanecia atrelada ao mercado externo, pois sua modernização dependia da capacidade de importar máquinas... Em outras palavras, a tendência de “o *que*” produzir se internalizava gradativamente em função das exigências do mercado nacional, mas [não] os instrumentos necessários para produzir – ou seja, o “*como*” produzir (Graziano da Silva, 1987, p. 19).

Para os autores filiados à tradição da escola de Campinas, de Mello (1975), como Szmrecsányi (1986), Graziano (1987) e outros, o baixo índice de modernização agrícola no Brasil relacionava-se ao fato de que o acesso a estes bens de capital “pesados” na agricultura brasileira ainda era restringido pela capacidade de importação da economia nacional. De acordo com Lago (1979, p. 95), nos anos da industrialização restringida, “*o volume de importações de bens de capital... foi comprimido em função da escassez de divisas, muito embora recebesse tratamento cambial favorecido no sistema de taxas múltiplas de câmbio em vigor após 1953.*”

No caso do uso de tratores na agricultura brasileira, o *Censo Demográfico* de 1950 contava apenas 8.372 destes maquinários agrícolas. Dessa forma, havia uma média de apenas um trator para mais de 2.045 hectares de área plantada e recenseada no Brasil.

Em qualquer comparação internacional, esse indicador de modernização agrícola colocava em evidência o quanto o uso de tratores era restringido a raros segmentos da agricultura comercial brasileira, recenseada pelo IBGE. Segundo dados encontrados em Pawlak (s/d, p. 213) e Cavlak (2010), no mesmo ano de 1950, na República Argentina eram cultivados 667 hectares por trator, para não mencionar os menos de 232 na França e os 169 nos EUA.

Ainda nesse indicador, a modernização agrícola brasileira situava-se em um patamar inferior até mesmo ao da agricultura comercial de economias como a África do Sul, com 1.820 hectares cultivados por trator em uso em 1951. Tal como a baixa produtividade do trabalho e da terra rurais, a baixa proporção de tratores por hectare cultivado corrobora – mais uma vez – a hipótese de Furtado (1966) sobre a possível existência de um obstáculo estrutural para o incremento da produção na agricultura brasileira.

Conforme foi visto no Capítulo 1, de acordo com o modelo formulado por Paiva (1965) e Schultz (1964), a baixa utilização de maquinários e implementos agrícolas relacionava-se à estrutura de preços e salários disponíveis na agricultura brasileira, diante desta tecnologia. Segundo dados encontrados em Sanders Jr. (1973), em 1950 o preço de importação do trator era de 39.000 cruzeiros, valor que em 1954 alcançava os Cr\$ 155.000,00. Ou seja, uma alta de quase 300% no preço do maquinário, bastante superior à inflação nos preços agrícolas de consumo interno, de 105%, corroborando a tendência estrutural à deterioração dos termos de troca entre agricultura e indústria.

Em comparação ao alto custo de importação do trator, em 1955, apenas as meia dúzia de lavouras tradicionais de exportação – borracha, cacau, café, cana, mate e

tabaco – tinham um preço superior ou próximo aos Cr\$ 24 mil a tonelada, segundo dados do IBGE. Ainda de acordo com o IBGE, o preço das demais culturas situava-se em um patamar bastante inferior aos Cr\$ 24 mil, como no caso dos gêneros agrícolas tipicamente orientados para o consumidor brasileiro: arroz e feijão (Cr\$ 4 e 5 mil), ou mandioca – cuja tonelada valia irrisórios 454 cruzeiros.

De acordo com o modelo Paiva-Schultz exposto no Cap. 1, o confronto entre o os termos de troca da indústria e da agricultura permitia determinar em quais culturas o uso deste maquinário para a modernização agrícola era comparativamente vantajosa ou não. O modelo considera que, diante dessa estrutura nos termos de troca entre produtos agrícolas e industrializados, a modernização da agricultura brasileira podia ser concentrada apenas naquela meia dúzia de gêneros de exportação, na qual ela era comparativamente vantajosa. No modelo Paiva-Schultz, para verificar porque a modernização agrícola não alcançava a agricultura brasileira como um todo, fazia-se necessário observar não apenas a estrutura de termos de troca entre agricultura e indústria, mas especificamente o padrão salarial rural.

Segundo dados encontrados em Bacha (1979, p. 610) calculados a partir de pesquisas do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA/SP), em 1955, a remuneração mediana diária do trabalhador rural “boia fria” nas fazendas de São Paulo era de insignificantes Cr\$ 0,06. Assim, o trabalhador rural podia alcançar uma remuneração mensal de irrisórios 1,80 cruzeiros mensais, ou Cr\$ 21,90 anuais (supondo-se a existência de pleno emprego rural nos 360 dias do ano contábil). Como resultado, o preço do trator custava proporcionalmente 8.666 vezes mais que o salário anual do trabalhador rural.

A título de ilustração comparativa, a remuneração mediana mensal de um trabalhador urbano no cargo de pedreiro da construção civil no município do Rio de Janeiro – então Distrito Federal – alcançava um valor de 2,89 cruzeiros, segundo dados disponíveis em Bacha (1979, p. 610). Por sua vez, segundo o IBGE, em 1955, o salário mínimo fixado pelo oficialmente pelo governo foi de Cr\$ 2.300,00 (ou quase R\$ 1.000,00, em valores atuais).

Cabe lembrar que, desde a instituição do salário mínimo, em 1940, ele ganhara reajuste apenas nos anos de 1943, 1952 e 1954 – sempre relacionado à alta no custo de vida urbano, especialmente pela pressão inflacionária advinda dos preços agrícolas de consumo interno. Por causa da diferença brutal entre o valor do salário mínimo oficial e os demais, Szmrecsányi (1986) considera que a principal heterogeneidade da economia

brasileira situava-se na diferença entre trabalhadores formais e informais, e não tanto na diferença entre agricultura e indústria – sendo esta apenas uma parte daquela.

Na fórmula da teoria microeconômica de minimização do custo de produção, utilizada no modelo Paiva-Schultz, a comparação entre o preço do trator e o salário rural é confrontada à relação entre suas respectivas produtividades marginais. Como se sabe, a teoria microeconômica tem como fundamento o pensamento marginalista. Assim, se considera a adição de mais um fator de produção (no caso, trator ou trabalhador rural) na margem, ou no limite, da necessidade da produção agrícola.

Por causa desse pensamento marginalista, a comparação entre o preço do trator e o salário rural não considera a taxa de depreciação do maquinário agrícola. Da mesma forma, a existência ou não de um mercado de crédito rural é irrelevante para este cálculo, tendo em vista se tratar do valor presente do trator.

Segundo cálculos efetuados a partir dos dados disponíveis nos *Anuários Estatísticos*, entre 1948 e 1955, a produtividade marginal do trator empregado na agricultura brasileira era de 420 toneladas. Segundo as *Estatísticas do século XX*, nos mesmos anos, a produtividade marginal do trabalhador rural brasileiro situava-se na marca das 4 toneladas. Assim, a relação entre as produtividades do capital e do trabalho na agricultura brasileira era de 104 toneladas.

Todavia, a relação entre a produtividade do trator e a do trabalhador rural era proporcionalmente inferior à relação entre o preço deste maquinário agrícola e o salário rural. A primeira relação era de 104 vezes, enquanto a segunda, de mais de 10 mil vezes.

A título de ilustração complementar, segundo o Boletim Mensal da Câmara de Comércio Exterior do Banco do Brasil, em 1955 o fertilizante de compostos potássicos e nitrogenados tinha um preço médio de aproximadamente 1.300 cruzeiros por tonelada. E, segundo cálculos feitos a partir de dados do IBGE, entre 1950 e 1955 a produtividade marginal do fertilizante era de 98 toneladas de gêneros agrícolas. Assim, a produtividade marginal do fertilizante era quase 17 vezes superior à do trabalho, mas seu preço custava 60 vezes mais que o salário rural.

Os cálculos feitos acima demonstram – e confirmam – a hipótese dos autores agraristas apresentados no Capítulo 2 de que a estrutura econômica da agricultura brasileira tornava a modernização agrícola comparativamente desvantajosa. Diante da estrutura de preços e salários presente na agricultura brasileira, não é de se surpreender que havia um forte estímulo econômico para que o crescimento da produção agrícola

permanecesse sendo feita mediante o uso de mais terra e mão de obra, com pouco incremento da produtividade por meio do uso de maquinários e implementos na direção de sua modernização.

Em razão da estrutura da agricultura brasileira, Paiva (1966, p. 120) considera que eram “*pequenas as possibilidades econômicas da agricultura moderna no Brasil.*” Nas palavras de Schultz (1965, p. 51), “*surpreende pouco, portanto, que o agricultor do Brasil ache que adubo não dá lucro.*” Seguindo a tradição dos autores agraristas analisados no Capítulo 2, como Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Junior, Szmrecsányi (1986) vincula as mais profundas raízes do mísero valor do trabalho rural – que tornava comparativamente desvantajosa a modernização agrícola no Brasil – com a estrutura fundiária e as relações de trabalho presentes na agricultura brasileira.

No caso da estrutura fundiária, o *Censo Demográfico* de 1950 registrava uma impressionante conservação do histórico e imenso binômio minifúndio-latifúndio na agricultura brasileira, com poucos estabelecimentos de porte médio. No *Censo Demográfico* de 1940, estimara-se que mais de 85% dos estabelecimentos rurais tinham menos de 100 hectares, 13% tinham entre 100 e 1.000 hectares, e menos de 2% alcançavam mais de 1.000 hectares de área; no Censo de 1950, esta estrutura fundiária havia mantido praticamente inalterada. A diferença era que, ao longo da mesma década, os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares haviam ampliado sua participação na área total de 50 para 53%, em detrimento dos demais. Em termos do Índice de Gini, Szmrecsányi (1986) calcula uma piora na concentração de terras na agricultura brasileira, que aumentava de 83,3 para 84,4%.

Por sua vez, no tocante às relações de trabalho rurais, as alterações observadas na agricultura brasileira eram mais significativas, e evidenciavam uma grave precarização dos modos de subsistência básica da maioria esmagadora da população brasileira, ainda ocupada em atividades predominantemente agrárias. Entre os *Censos Demográficos* de 1940 e 1950, a agricultura com base na mão de obra familiar aumentava de 5,7 para 6,0 milhões, um crescimento de mais de 5%.

Na mesma década, o número de empregados nos estabelecimentos rurais apresentava uma queda superior aos 11%, reduzindo-se de 5,6 para 4,9 milhões.²³ Mais

²³ Note que o IBGE registra uma discrepância muito grande entre os dados dos *Anuários Estatísticos* e dos *Censos Demográficos*. É possível que seja em razão da dificuldade em se detalhar as relações de trabalho rurais, em função da dupla ou mesmo tripla contagem. Por exemplo, pode haver duplicidade de contagem no caso de um agricultor familiar minifundista, que também trabalha em uma grande lavoura mas ainda necessita completar sua renda trabalhando de boia fria em outras plantações.

crítico, a queda no número de empregados na agricultura brasileira era fortemente concentrada entre os empregados permanentes (redução de 68%), enquanto o número de empregados rurais temporários – trabalhadores “boia-fria” – chegava a aumentar 94%.

De acordo com Prado Jr. (1946), combinados, os dados apresentados sobre o comportamento da agricultura brasileira durante os anos da industrialização restringida sugerem que os empregados permanentes – predominantes nas lavouras de exportação em declínio relativo – estavam sendo desligados de suas funções produtivas. Em seu lugar, estes trabalhadores rurais se tornavam ocupados temporários ou minifundistas (neste caso, particularmente em cultivos orientados para o mercado consumidor interno em expansão).

De acordo com Szmrecsányi (1986, p. 192), a multiplicação de minifúndios não podia ser considerada um indicador de melhora no padrão de distribuição da renda da terra na agricultura brasileira. Na verdade, os minifúndios eram apenas mais um indicador acerca da “*proletarização em massa*” da população rural brasileira.

Nessa estrutura econômica presente na agricultura brasileira, a consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária podia ter uma função de melhoria no padrão de distribuição da renda agrícola. Principalmente, a reforma agrária podia promover a elevação no custo de mão de obra rural, e a ampliação do mercado consumidor interno.

Este duplo efeito da reforma agrária podia estimular o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de mão de obra na agricultura brasileira – e em particular, uma indústria nacional produtora de bens intermediários e de bens capital “pesados”, como tratores, fertilizantes etc. Assim, nos anos da industrialização restringida, a reforma agrária tinha uma função no desenvolvimento econômico nacional: de servir como estímulo para a modernização agrícola.

Observados em conjunto, portanto, é possível dizer que os anos da industrialização restringida tiveram dois principais legados para a agricultura brasileira. Em primeiro lugar, houve o aparelhamento do Estado para a intervenção na economia. Este aparelhamento era feito por meio do regime de taxas múltiplas de câmbio da SUMOC, do fortalecimento de indústrias estatais “de base” como a PETROBRÁS e da criação de um banco de investimento de longo prazo – o BNDE. Estes instrumentos de política industrial subsidiavam a modernização da agricultura brasileira, ainda que restringidos pela capacidade de importação da economia nacional.

Em segundo lugar, nestes anos também houve o reforço das atividades urbanas e rurais substitutivas de importações de bens de consumo “leves” (como alimentos, têxteis etc.). A agricultura brasileira deixava de ter uma grande especialização produtiva em meia dúzia de lavouras de exportação, e passava a ter uma pequena diversificação em torno de alguns outros cultivos orientados para o mercado consumidor interno em expansão.

No entanto, o crescimento da produção agrícola era feito com base no aumento da área plantada, com ínfimo incremento na produtividade da agricultura brasileira. Apesar do crescimento na oferta da agricultura brasileira, esta não conseguia acompanhar a forte expansão da sua demanda, gerando desequilíbrios que se traduziam em uma elevação expressiva nos preços dos gêneros agrícolas orientados para o consumidor nacional.

O ínfimo incremento da produtividade na agricultura brasileira podia estar relacionado ao elevado preço de importação de maquinários e implementos agrícolas, quando comparado ao ínfimo custo da mão de obra rural e os baixos preços relativos dos seus gêneros, especialmente daqueles cultivos orientados para mercado consumidor brasileiro em crescimento. E o mísero salário rural estava relacionado à estrutura fundiária e às relações de trabalho presentes na agricultura brasileira. Como consequência, a estrutura econômica da agricultura brasileira, e sua incapacidade em responder ao processo de industrialização da economia nacional, podia justificar a necessidade de consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária, como objetivo de estimular a modernização agrícola no país.

Conforme visto anteriormente, a hipótese da presente pesquisa de tese de doutorado é que, até o Plano de Metas, a estrutura econômica presente na agricultura brasileira a tornava disfuncional para o desenvolvimento da indústria e particularmente da modernização agrícola. Por isso, a reforma agrária podia ter a funcionalidade de alterar essa estrutura econômica, tornando-a economicamente vantajosa para a modernização agrícola.

Uma vez apresentado o panorama geral da agricultura brasileira no subperíodo histórico anterior ao Plano de Metas, torna-se agora possível colocar em destaque como a questão de uma possível política de reforma agrária era percebida na legislação brasileira ao longo destes mesmos anos. Este é o tema do próximo tópico.

4.2. Análise da série de inovações na legislação agrária brasileira durante a industrialização restringida

O objetivo deste tópico é descrever a maneira como a questão da reforma agrária foi objeto de intervenção pela política econômica no subperíodo anterior ao Plano de Metas. Assim, procura-se destacar o que era oficialmente entendido por uma política de “reforma agrária” – ou, mais precisamente, como foi o desenvolvimento da compreensão histórica e jurídica do significado deste conceito. Em conformidade com os autores pesquisados anteriormente no Cap. 2, a “estrutura agrária” é definida de forma a englobar tanto o padrão de distribuição fundiária nos campos brasileiros, como também as relações de trabalho rural.

A metodologia como esta descrição é feita recorre à análise da série temporal de inovações na legislação agrária brasileira, e é embasada com a discussão da bibliografia especializada. Essa análise tem o objetivo de pesquisar como a legislação podia estar contribuindo para a manutenção de uma estrutura agrária concentrada ao extremo na agricultura brasileira. Conforme demonstrado empiricamente no tópico acima, a manutenção desta estrutura agrária tornava economicamente desvantajoso o investimento na modernização agrícola.

De acordo com a historiografia jurídica, na década de 1930, a Constituição de 1934 introduzia em seu Artigo 113 que o direito de propriedade não podia ser contrário ao “*interesse social ou coletivo*”. Segundo Jelinek (2006, p. 18), no entanto, a definição deste “interesse social ou coletivo” era relegado à sua regulamentação em uma lei específica, conforme é possível ler no final desta pesquisa, em seu **Anexo I**. Em 1937, a nova Constituição mais uma vez relegava a lei ordinária a definição dos limites ao direito absoluto à propriedade.

Dessa forma, apesar das mudanças econômicas e políticas da década de 1930, a ideia de uma função social da propriedade ainda não se distinguia – com clareza – do conceito de desapropriação por interesse público. Mais precisamente, a função social da propriedade rural e a consecução de uma política agrária ainda estavam inseridas na política de colonização.

A política de colonização era operada pelo Departamento Nacional de Imigração (DNI), segundo diretrizes do Conselho de Imigração e Colonização (CIC), criado em 1938. O decreto de criação do CIC o incumbia apenas da migração internacional, estabelecendo cotas de entradas para diferentes nacionalidades. Ou seja, a criação do CIC ainda se prendia à colonização externa, tal como era feita desde os tempos do Império.

No entanto, em 1939, quando da aprovação do Regimento do CIC, art. 3º, letra (j), atribuía ao organismo governamental a responsabilidade também pelo estudo da migração de “*trabalhadores rurais*” entre os estados do país. Ainda segundo o Regimento do CIC, art. 3º, letras (r) e (s), também incluía entre suas competências a formulação de um “*plano agrário*” para dar “*estabilidade*” à pequena produção agrícola, bem como, medidas de “*desenvolvimento e povoamento*” de áreas estratégicas para o país. Por causa estas competências específicas, o CIC, apesar de ser um órgão de colonização, era também um órgão de formulação da política agrária. Ainda assim, a execução desta política era inserida na política de colonização.

Inclusive, em 1941, o preceito constitucional da desapropriação por utilidade pública era regulamentado, de forma a especificar quais casos eram esses de interesse público – mas não social. A regulamentação do “interesse público” era feita pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Este regulamentava a desapropriação “*por utilidade pública*” em 16 casos específicos. Em especial, estes se referiam à necessidade de desapropriação para obras públicas – ou mesmo, para a preservação cultural.

A essência da ideia da desapropriação por utilidade pública situava-se no Art. 5º, letra “e”. Nele considerava-se como um dos objetivos dessa modalidade de desapropriação “*a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência*” de gêneros agrícolas. E, em seu Art. 15, §1º, letra (c), estabelecia que a indenização devida ao desapropriado fosse feita pelo valor cadastral do imóvel para impostos.

Contudo, no Decreto que regulamentava a desapropriação por interesse público, em seu Art. 4º, encontrava-se uma ideia que podia ser considerada relativamente próxima ao preceito da desapropriação por interesse social, referente à função social da propriedade. O Art. 4º autorizava considerar um caso de desapropriação por utilidade pública as áreas contíguas as já desapropriadas para obras públicas, mas que – em consequência destes benefícios públicos – valorizaram-se em excesso.

Dessa forma, a análise da legislação brasileira torna possível considerar que o tema da desapropriação por interesse social estava começando a aparecer na política econômica nacional. De acordo com Medeiros (2002, p. 14), no entanto, seu aparecimento ocorria sem atentar às suas especificidades, incluída entre um e outro dispositivo legal, ou seja, de maneira apenas subsumida na legislação.

Por sua vez, ainda nos anos 30 e 40, na esfera das políticas trabalhista e previdenciária surgiam inovações um pouco mais profundas na legislação brasileira. Inclusive, estas se tornariam as principais marcas que Getúlio Vargas deixaria na história econômica do Brasil.

Embora haja iniciativas anteriores a 1930 e 1940, este decênio pode ser considerado o marco introdutório das políticas de trabalho e previdência no país. Isto porque foi nesta década que ocorreu a emergência de políticas trabalhistas e previdenciárias de corte nacional.

Em particular, nos anos 30 e 40 destacaram-se duas inovações institucionais nas áreas de trabalho e previdência. A primeira, na política trabalhista, foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda, na política previdenciária, foi a “substituição” das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP’s), pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s.²⁴

Os IAP’s eram vinculados a categorias profissionais específicas. Como se observa abaixo na **Tabela 5**, sete dos oito IAP’s que existiram foram criados nos anos 30. A exceção ficou por conta do IAP dos ferroviários, criado apenas em 1953, e que também ia reunir as demais CAP’s ainda existentes.

²⁴ Antes de 1930, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP’s) haviam funcionado por empresa, e com base na contribuição voluntária dos trabalhadores; seu fundamento legal era o Decreto-Lei 4.682, de 24 de Janeiro de 1923, conhecido na historiografia especializada como Lei Eloy Chaves (que regulamentava a previdência dos ferroviários). Já os IAP’s, a partir dos anos 30, passavam a incluir toda a categoria profissional, mas com base na contribuição compulsória de trabalhadores e patrões na folha de pagamentos. Além disso, as CAP’s tinham uma estrutura de funcionamento bipartite, com representantes apenas de trabalhadores e patrões; os IAP’s, moldados sob a inspiração do corporativismo fascista, iam ter uma estrutura tripartite, contando também com representantes da sociedade – indicados pelo governo (Azevedo, 1992). Também se deve também notar que, na história comparada internacional, a política previdenciária instituída no Brasil seguia uma linha próxima daquela estabelecida por Bismark na Prússia. A política previdenciária prussiana tinha como ênfase benefícios de características mais assistencialistas (como, por exemplo, a aposentadoria por invalidez, a pensão por morte etc.). Em contraposição, a linha de política previdenciária de inspiração prussiana se diferenciava da adotada na Grã-Bretanha, com o apoio de Keynes. Na política previdenciária britânica, os benefícios previdenciários tinham uma característica mais próxima ao mundo do trabalho em si (como, por exemplo, o seguro-desemprego, o auxílio doença etc.). (Draibe, 1989)

Tabela 5: Institutos de Aposentadoria

ano	categoria profissional
1933	marítimos
1934	comerciários
	bancários
1936	industriários
1938	transportadores de cargas
	estivadores
	servidores do Estado
1953	ferroviários

Fonte: elaboração própria

Conforme também é possível se observar acima na **Tabela 5**, não existia um Instituto de previdência voltado para o trabalhador rural. Em grande medida, sua ausência pode estar relacionada com a parte do texto da CLT, particularmente seu Art. 7º, letra “b”. Em razão da sua importância peculiar para a presente pesquisa, um extrato da consolidação da legislação trabalhista nacional é reproduzido abaixo.

Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 7º: Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais

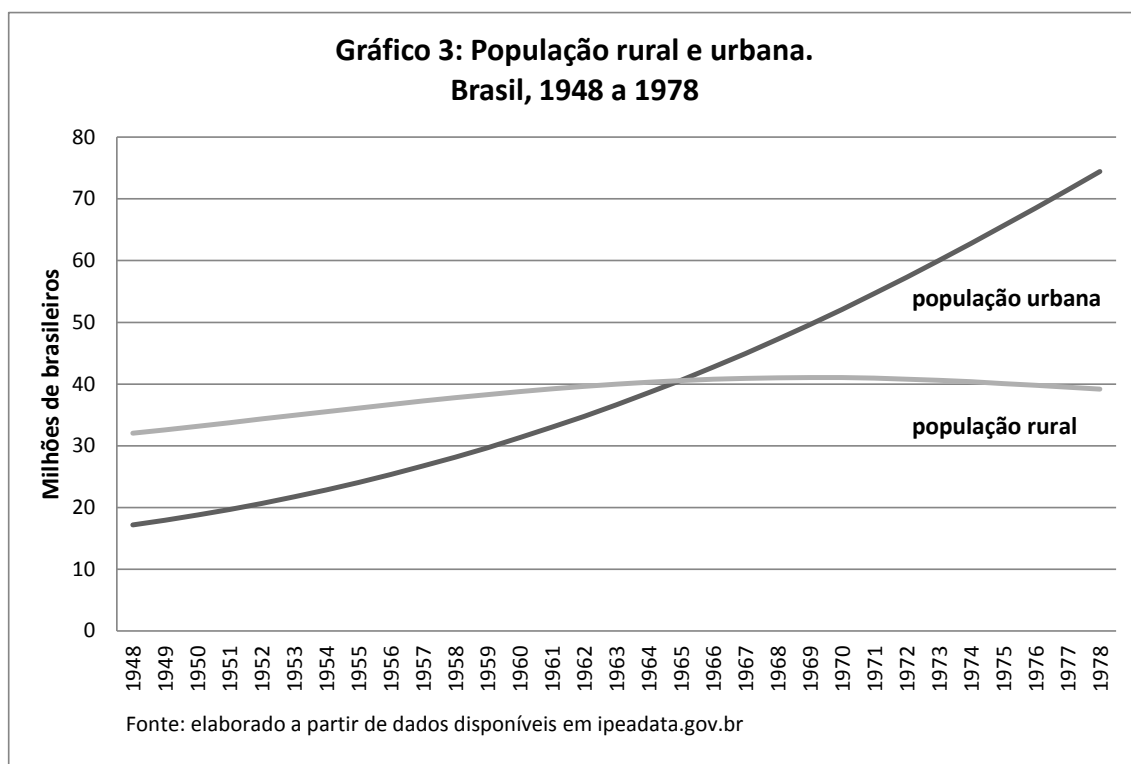
O exame da legislação indicada mostra que a CLT até reconhecia a existência efetiva do trabalhador rural na agricultura brasileira. No entanto, este reconhecimento institucional era feito para excluí-lo da própria legislação trabalhista e previdenciária adotada para os demais trabalhadores do Brasil.

Também é importante observar que a definição implícita de trabalhador rural na CLT incluía tanto os trabalhadores rurais propriamente ditos (empregados na agricultura patronal), como também o trabalho na agricultura familiar (de característica próxima à “camponesa”). Talvez por essa definição ambígua, os tribunais considerassem que o trabalhador rural fosse “*melhor caracterizado*” apenas na legislação trabalhista promulgada apenas nos primeiros anos 60 (Barcellos, 1983, p. 119).

Em relação à legislação sindical anterior e às CAP’s, uma das consequências da CLT, assim como dos IAP’s, era institucionalizar um regime trabalhista e previdenciário compulsório para os próprios trabalhadores. Ainda assim, e ainda mais grave, “*foi a ação discriminatória exercida pelo Estado na identificação dos cidadãos*”

(Werneck, 1989, p. 132). Uma vez que era cidadão, contemplado com a proteção social do Estado brasileiro nos IAP's, apenas aqueles trabalhadores que a CLT reconhecia sua profissão, isto “transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia” (Werneck, 1989, p. 132).

Em outras palavras, com a CLT e os IAP's, o Estado nacional negava os direitos de cidadania para a maioria esmagadora da população brasileira, ainda ocupada em atividades rurais. A predominância numérica do trabalho rural no Brasil durante o período nacional desenvolvimentista pode ser observada abaixo no **Gráfico 3**.



Como se observa acima no **Gráfico 3**, na década de 1940, o emprego rural correspondia a quase o dobro do urbano. Na metade dos anos 60 – quando as duas linhas do **Gráfico 3** se cruzam – o emprego rural ia deixar de ser majoritário na economia nacional. Por fim, no final da década de 1970, a proporção se inverteria, com o emprego rural passando a corresponder menos da metade do urbano.

Em suma, a análise da CLT e dos IAP's mostra que a política trabalhista e previdenciária brasileira, introduzida nas décadas de 30 e 40 de maneira fragmentada por categoria profissional, nos IAP's, ia se expandir de modo seletivo na década de 50, mantendo o trabalhador rural excluído da CLT (Draibe, 1989, p. 275). Em decorrência

dessa exclusão, ao longo dos nos anos 50 e 60 iriam surgir os temas básicos em debate na economia brasileira.

De acordo com Barcellos (1983, p. 89), na área previdenciária, destacava-se o debate sobre sua universalização para a maioria esmagadora da população brasileira, excluída de maneira explícita da política de aposentadorias e pensões do Estado nacional. E na área trabalhista, destacaram-se as lutas sindicais rurais e a assim chamada “questão agrária”.

Neste época,

estava em curso uma guerra mundial da qual o Brasil Participou. A mobilização nacional e o esforço de guerra exigiram (como ocorreu em todos os países beligerantes, inclusive os Estados Unidos) um grau de planejamento e de intervenção do Estado nas atividades econômicas sem precedentes na história do capitalismo. Tudo isso se dava, ademais, em um mundo que só superara as sequelas da Crise de 29 com o conflito planetário; nos anos 30 do Século XX, a começar pelo *New Deal* norte-americano e por outras experiências de políticas públicas em vários países do mundo, a ideia de um “capitalismo liberal” perdia força. Igualmente as experiências do planejamento socialista na União Soviética e os padrões de articulação estatal produzidos nos países nazifascistas da Europa atraíam a atenção dos estudiosos para novas formas de promoção do desenvolvimento econômico. (Teixeira & Gentil, 2010, pg. 12 e 13)

Fortemente embalado pelas discussões econômicas do imediato pós-guerra, em 1946 o preceito da função social da propriedade era introduzido de maneira expressa na legislação federal – e em sua mais importante peça legislativa: a Constituição da República. Segundo Jelinek (2006), em 1946, a Assembleia Nacional Constituinte reproduzia dispositivos anteriores referentes à função social da propriedade rural, mas inovava em alguns aspectos. Em específico, para Medeiros (2002, p. 14), a principal inovação era a introdução “*no texto do novo documento legal a concepção de que ‘o uso da propriedade está subordinado ao bem-estar social’ (art. 147).*”

A Constituição Federal de 1946 introduzia o preceito da desapropriação da propriedade em caso de interesse social, mediante justa indenização em dinheiro. A análise do texto da Constituição de 1946 mostra que a desapropriação da propriedade “*por interesse social*” era incluída no art. 141, § 16, de maneira que – pode-se chamar assim – pode ser considerada oportuna; a oportunidade ocorreu ao se incluir, ao lado da desapropriação por interesse público, o caso da desapropriação por interesse social.

Por isso, a historiografia agrarista considera que foi no art. 147 que o constituinte abordou o tema do interesse social de maneira um pouco mais específico, ao relacioná-lo ao uso da propriedade. Nele, condicionava-se o uso da propriedade ao “bem-estar social”. Finalmente, e ainda mais importante, conforme é possível ler ao

final da presente pesquisa no seu Anexo I, o mesmo art. 147 terminava dizendo que a desapropriação por interesse social podia estar destinada “*a promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*”.

Assim, em 1946, o constituinte, ao garantir o direito de propriedade, introduzia ao mesmo tempo o conceito de desapropriação por “*interesse social*”. E, a seguir, condicionava o direito de propriedade à justiça social.

A introdução do preceito da função social da propriedade tinha um caráter nitidamente pragmático. Mas, passava a autorizar a intervenção no direito de propriedade, e a condicioná-lo. “*O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social era o reconhecimento do princípio da função social da propriedade*”. (Jelinek, 2006, p. 19)

Segundo Medeiros (2002, p. 15), com a introdução do preceito da desapropriação por interesse social na Constituição, a observância da função social da propriedade da terra tornava-se referência nos debates sobre a possível consecução de uma política de “*reforma agrária*” do país. Desde então, “*o tema da função social da propriedade tem centralizado o debate sobre o sentido, os limites e as potencialidades da reforma agrária*”.

Em outras palavras, a Constituição, por um lado, permitia um amplo alcance em potencial das medidas de políticas de reforma agrária. Sua potencialidade se dava na medida em que a Constituição condicionava o direito de propriedade à sua função de oferecer “*iguais oportunidades para todos*” (art. 147).

Ao mesmo tempo, por outro e contraditório lado, a Constituição também estabelecia o mecanismo como se faria uso do preceito da desapropriação por interesse social. Este mecanismo era o principal limitador das possíveis potencialidades das políticas de reforma agrária que tinham como foco a desapropriação por interesse social.

Como visto, na Constituição de 1934, estabelecera-se que a desapropriação tinha que ser “*justa*”. Por sua vez, em 1946, o constituinte definia que o conceito de indenização “*justa*” era aquela feita “*em dinheiro*” (art. 141, §16). Como resultado, com essa definição, a própria Constituição tornava-se um limitador do uso da desapropriação por interesse social “*frente à disponibilidade de recursos por parte do Estado*.” (Medeiros, 2002, p. 15)

Em suma, em 1946, com a promulgação de uma nova Constituição, “*ficam claramente definidos os limites do regime que se estabeleceu no País. Toda a política sindical subsequente esteve restrita às regras do jogo então definidas*.” (Barcellos,

1983, p. 91). Uma peça central dos debates na Assembleia Constituinte, situava-se na legislação trabalhista e previdenciária, recentemente consagradas na CLT: como adequá-la à democracia.

Ao longo de 1946, o debate sobre a legislação trabalhista ia confluir para a aprovação da Lei de Greve – “problema” exclusivo de democracias. Ao longo dos debates constituintes de 1946, era aprovada uma específica Lei de Greve. Esta Lei “*não permitia greve em atividades fundamentais*”. Seu Art. 3º - definia as “atividades fundamentais” como sendo as produtoras de “*gêneros essenciais à vida das populações... na lavoura e na pecuária*”.

A Lei de Greve colocava em evidência que, apesar da redemocratização, o Estado brasileiro “*não se dispunha a abrir mão do instrumental político que a CLT proporcionava para o controle dos sindicatos. Antes, o Estado se inclinava a reforçar a estrutura corporativa.*” (Barcellos, 1983, pp. 95 e 98). Em outras palavras, o trabalhador rural era expressamente excluído da legislação sindical e previdenciária. Caso, à margem da CLT, o trabalhador rural procurasse se organizar em associações para reivindicar direitos, a Lei de Greve também proibia a paralisação de seus trabalhos.

No ano seguinte, em 1947, o deputado Nestor Duarte apresentava um Projeto de Lei Agrária, que é considerado na historiografia agrária como a primeira iniciativa legislativa na área. Todavia, o Projeto de Nestor Duarte ainda vinculava a função social da propriedade ao seu “interesse público”, por meio de uma política de colonização para pequenos agricultores (Gonçalves, 1997, p. 9). Além disso, a presente pesquisa não se detém às iniciativas do Poder Legislativo, mas apenas do Executivo.

Especificamente com relação ao campo, em 1948, o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra ia apresentar um Projeto de Lei Agrária. Observado de maneira privilegiada de forma *a posteriori*, pode-se perceber que o Projeto de Lei Agrária de 1948, apesar de não lograr aprovação pelo Congresso Nacional, tornava-se referência central para o debate sobre a política agrária brasileira nas duas décadas a por vir.

O objetivo central do Projeto de Lei Agrária era tornar mais eficiente e produtivo o uso do solo pelo agricultor (Draibe, 1985, p. 162). Nesta linha de pensamento, o Projeto de Lei Agrária de 1948 chegava inclusive a prever a desapropriação por interesse social. Esta desapropriação agrária ocorreria como forma de se estimular o uso produtivo da terra rural, caso o estabelecimento agropecuário seja inculto, ou apresente baixos índices de produtividade agrícola – como, por exemplo, por meio de uma

pecuária ultra-extensiva que tenta apenas camuflar a mais grosseira especulação imobiliária.

Dessa maneira, em comparação à Constituição de 1946, o Projeto de Lei Agrária fazia questão de esclarecer (em longo preâmbulo, resumido em seu art. 27, analisado abaixo) que a desapropriação não tinha o objetivo apenas de promover a justa distribuição da propriedade da terra; ou assegurar iguais oportunidades para todos; ou ainda, “dar terra a quem quer nela trabalhar”. No Projeto de Lei, a desapropriação por interesse social tinha o objetivo central de estimular o uso produtivo da propriedade rural.

Para alcançar a esse objetivo central, o Projeto de Lei Agrária, em seus 11 capítulos, procurava regularizar a posse e o uso da terra, fornecer crédito rural e garantir preços mínimos para a comercialização da lavoura. Apenas em última instância – caso, apesar de todo esse apoio da política econômica, o estabelecimento rural ainda permanecesse na ociosidade – se permitia (após notificação prévia de dois anos) a desapropriação por interesse social.

Esta era abordada em capítulo específico do Projeto de Lei Agrária de 1948. Nele se apresentava uma ideia de função social da propriedade que, em termos comparativos, pode ser considerada como uma ideia simétrica a aquela que havia sido introduzida originalmente na Constituição de 1946.

A análise comparativa do texto da Constituição de 1946 com o Projeto de Lei de 1948 coloca em evidência essa diferença na conceituação da função social da propriedade. Na Constituição, o art. 147, §16, dizia que o objetivo da desapropriação era para “*promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*”. Nos termos da Constituição, para promover a “*distribuição da propriedade, com igual oportunidade para o todos*”, tornava-se possível a desapropriação para promover a justiça social per se.

Em conformidade com o conhecido lema de luta agrarista “*dar terra a quem quer nela trabalhar*”, na Constituição de 1946, a chamada função social da propriedade recaía sobre o lado da demanda por terras. Isto é, de que há trabalhadores rurais sem terra, querendo terra para trabalhar.

Já no Projeto de Lei Agrária, art. 28, a função social da propriedade da terra era para tornar eficiente o uso do solo; assim, a desapropriação, por interesse social, tinha o objetivo de “*promover a exploração econômica de imóvel inculto, ou... que..., sem o ser, não dê produção correspondente às suas possibilidades eficiente*”. Dessa maneira,

a conceituação da função social da propriedade passava a se relacionar com o estabelecimento rural per se. Isto é, seus índices de produtividade, o atendimento à legislação trabalhista e ambiental, etc.

Em poucas palavras, a Constituição de 1946 conceituava o interesse social pelo lado da demanda por terras: se há gente querendo terra rural. Em contraposição, o Projeto de 1948 definia o interesse social pelo lado da oferta de terras: se há um nível mínimo de produtividade agrícola. Essa mudança conceitual torna o Projeto de Lei Agrária de 1948, em espírito, muito semelhante ao Estatuto da Terra (que, no entanto, seria promulgado somente em julho de 1964, em outras circunstâncias políticas e econômicas).

Em outras partes, o Projeto de Lei também fazia referências às relações de trabalho rural. Estas eram feitas no Cap. IV, “Do arrendamento rural”. O Projeto de Lei impunham um prazo mínimo para o contrato de arrendamento, assim como a indenização para benfeitorias feitas pelo trabalhador rural. Destacavam-se também os arts. 48º a 65º, que tratavam da remuneração em produtos e em dinheiro, assim como a questão das moradias rurais.

Segundo Draibe (1985, p. 162), o Projeto, enviado ao Congresso Federal, “*despertou uma reação intensa*” da Sociedade Rural Brasileira (SRB).²⁵ A bancada ruralista da SRB acusava o Projeto de Lei de Dutra de ter inspiração kautskysta, querendo “*coletivizar*” os campos brasileiros.

Em decorrência dessa resistência ruralista, o Projeto de Lei Agrária de 1948 não lograva aprovação pelo Congresso Nacional. Apesar disso, o Projeto tornava-se referência central para o debate sobre a política agrária brasileira pelas próximas duas décadas. E, assim, a função social da propriedade começava a apresentar uma mudança. Da promoção da justiça social, passava a ser o estímulo à produtividade. E, com isso, o foco passava a recair sobre o lado da oferta de terras. Isto é, dos custos relacionados ao uso deste fator de produção.

No entanto, este entendimento da questão da reforma agrária e, particularmente, da função social da propriedade ainda não era objeto de consenso legislativo – tanto que o Projeto de Lei Agrária não era aprovado. Talvez por isso, na entrada da década de 50, uma nova rodada de discussões sobre a questão era aberta.

²⁵ Segundo Mendonça (2009), a SRB era formada basicamente por cafeicultores paulistas, que em 1948 eram responsáveis por mais de 51% das receitas de exportação da economia brasileira (www.ibge.gov.br/seculoxx). Por isso, a SRB tinha um peso na economia política brasileira de 1948, portanto, nada trivial.

Na campanha eleitoral de 1950, durante um discurso, Getúlio Vargas já acenava com a apresentação de uma Lei Agrária. Para Getúlio, a Lei Agrária,

nos termos da Constituição vigente, condicione o uso da propriedade a uma finalidade social. O direito de propriedade da terra ficaria, assim, subordinado ao bem-estar e ao progresso social. O latifúndio, que é a terra improdutiva, não aproveitada, à espera de valorização, deve ser desapropriado pelo Estado para fins de utilização econômica. Mas quem for proprietário de terras e não puder aproveitá-las por falta de recursos, precisa receber financiamento, para poder produzir. A própria terra é a mais sólida das garantias. (apud Camargo, 1986, p. 147)

De acordo com Aspásia Camargo,

em mais um gesto de habilidade política, Getúlio estende, pela primeira vez, as mãos ao trabalhador sem terra... sem, no entanto, fechar as portas do poder ao proprietário que não utilize adequadamente suas propriedades por falta de financiamento. (Camargo, 1986, p. 147;)

Logo após eleito, em 1951, o governo Vargas criava a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA). Conforme é possível ler na legislação de criação da CNPA, Arts. 1º, 2º e 7º, os trabalhos da CNPA, de natureza gratuita, eram apenas consultivos, sem poder executivo. A CNPA, presidida pelo Ministro da Agricultura, contava com a participação “*de número indeterminado de membros*” (art. 3º). Dentre estes, estavam pelo menos cinco Ministérios e a sociedade civil, representada geograficamente e por um órgão nacional de classe, além de um outro representante, de sindicatos agrícolas.

O objetivo da CNPA era estudar e propor “*medidas necessárias para a organização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem estar rural*” (art. 1º). E o art. 2º, dizia que o objetivo central destes estudos era a “*reforma da legislação agrária e o acesso à terra própria*”.

No mesmo art. 2º, as letras (g) e (h), mostram que o objetivo da política agrária – ou de uma função social da propriedade – a ser proposta pela CNPA era o incremento da produção e da produtividade agrícola. O crescimento da produção agrícola ia ocorrer por meio do “*barateamento da terra, através de desencorajamento de sua posse improdutiva ou especulativa*” e a “*melhor utilização das terras*” incultas por meio “*de um plano nacional de colonização*”.

Assim, em comparação à Constituição de 1946, e ao Projeto de Lei de 1948, os objetivos da CNPA, em 1951, ofereciam um detalhamento do preceito constitucional da função social da propriedade. Este detalhamento era mostrado tanto nas medidas de desestímulo à baixa produtividade da terra, como na maneira como se daria a sua utilização eficiente: por meio de um “*plano nacional de colonização*”.

Os estudos da CNPA resultavam na proposição das *Diretrizes básicas para uma Reforma Agrária no Brasil*. Segundo Camargo (1986, p. 149), as *Diretrizes* apontavam a necessidade de uma reforma constitucional, que alterasse a Constituição, em seu art. 141, §16. Em especial, as *Diretrizes* da CNPA propunham a alteração na passagem que determinava que a indenização da desapropriação por interesse social fosse feita em dinheiro.

No entanto, esta reforma constitucional necessitava também da criação de um mecanismo, que substituísse a desapropriação em dinheiro, por meio da criação de um mercado de títulos da dívida pública. Logo, a reforma constitucional proposta nas *Diretrizes* da CNPA tornava necessário mudar também outra parte da Constituição (o art. 154, referente à Lei da Usura).

A Constituição de 1946, art. 154, dizia que “*a usura, em todas as suas modalidades, será punida na forma da lei.*” Assim, a Constituição remetia o funcionamento do mercado de crédito no país a uma legislação penal, a chamada Lei da Usura, que pode ser vista ao final da presente pesquisa em seu **Anexo I**. Esta legislação tabelava os juros em taxas máximas de 12% ao ano. Diante de uma taxa inflação superior a 10% ao mês, tornava-se inviável a existência de um mercado formal de títulos financeiros.

A despeito de sua complexidade, a “reforma agrário-financeira” da CNPA tornava-se peça chave para algumas das diversas propostas sobre a função social da propriedade rural que a seguiram por todos os anos 50 e 60. No segundo governo Vargas, talvez por causa da complexidade das *Diretrizes* da CNPA, o único resultado concreto de política agrária era a extinção do CIC, e criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), em janeiro de 1954.

Em comparação ao CIC, a legislação de criação do INIC o tornava direcionado de maneira expressa para a imigração interna, por meio do “*programa nacional de colonização*”. No tocante à política agrária, o art. 3º, letra (c), explicitava o objetivo do INIC de oferecer “*maior acesso*” dos imigrantes à “*pequena propriedade*” rural.

Desse modo, ao término do segundo governo Vargas, a política agrária contava com um órgão consultivo próprio: o CNPA. No entanto, a execução da política agrária estava inserida na política de colonização, a cargo do INIC.

Por sua vez, no âmbito das relações de trabalho, o governo Vargas conseguia instituir a Carteira do Trabalhador Rural em 1951 (Fonseca, 1989, p. 450). Segundo

Camargo (1986, pp. 147-148), no entanto, a legislação aprovada não tornava obrigatório o patrão assinar a Carteira do Trabalhador Rural.

De acordo com Medeiros (1982, pp. 10 e 26-27), ao longo da década de 1950, os Tribunais do Trabalho iam passar a, progressivamente, dar ganho de causa ao trabalhador rural. Ainda assim, o acesso à legislação trabalhista e previdenciária permanecia muito distante da agricultura nacional como um todo, tendo em vista os empecilhos impostos para a esmagadora maioria dos trabalhadores rurais brasileiros acessarem o Poder Judiciário e ter ganho de causa.

Ainda em 1952, o governo Vargas ia revogar necessidade de atestado ideológico para o reconhecimento legal de sindicatos, particularmente no campo. E em 1953, ia nomear o então deputado trabalhista, João Goulart, para o Ministério do Trabalho.

Estas mudanças permitiriam uma determinada descompressão da política trabalhista como um todo, e em particular para o campo. Ainda mais importante, foi que, nestes anos, *“a ação social extravasou amplamente as demarcações da lei”*. Assim, possibilitava que as lutas sindicais rurais conhecessem um *“novo alento”* em 1953-1954 (Barcellos, 1983, p. 102-105).

Em uma circunstância específica de descompressão das lutas trabalhistas no país, ia ser organizada a Conferência Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, em São Paulo. Nesta Conferência, era criada a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB).

Conforme é possível ler em seu Estatuto apresentado final da presente pesquisa em seu **Anexo I**, a ULTAB tinha a dupla finalidade clássica do sindicalismo. Esta seria a de funcionar como um organismo de representação política dos lavradores e trabalhadores agrícolas, assim como, um fundo de auxílio mútuo para seus filiados.

Ao mesmo tempo, a ULTAB, procurando atender às peculiaridades da agricultura brasileira, também funcionava como um órgão da sociedade civil de apoio para lavradores e trabalhadores agrícolas. Este apoio podia se dar seja por conta própria, seja com auxílio do poder estatal.

Segundo Assis (2008), no entanto, o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) ia cassar o registro civil da ULTAB e dos sindicatos rurais que a ela se filiassem. A restauração da ordem pública e social ia ser feita com base no Decreto-Lei nº 9.085 de 25.03.1946, que dispunha sobre *“o registro civil das pessoas jurídicas”*. Em seus arts. 2º e 4º, o Decreto vedava os registros de coletivos *“ilícitos ou contrários,*

nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes (Constituição, artigo 122, IX).”

Na ausência de uma legislação específica para o trabalho e a previdência rural – e, assim, à margem do controle do Estado brasileiro – a ULTAB tinha suas funções de representação política esvaziada ainda em 1954. A despeito disso, a ULTAB se manteve em pleno e vigoroso funcionamento, ainda que de maneira informal, servindo de base inicial para a posterior organização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 1961. Talvez ainda mais importante, a ULTAB havia conseguido divulgar – em escala nacional – o problema da exclusão do trabalhador rural da política econômica brasileira (Medeiros, 1995, pp. 250-256).

A análise da série temporal de inovações na legislação referente à questão das medidas políticas de reforma agrária na agricultura brasileira torna possível organizá-las em um quadro-síntese. Esta síntese pode ser vista abaixo, na **Tabela 6**.

Tabela 6: série temporal de inovações na legislação agrária. Brasil, 1934-1954	
ano	inovação legislativa
1934	indenização justa em desapropriações por interesse social
1941	regulamentação da desapropriação por interesse público
1933-1938; 1953	Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
1946	função social da propriedade
1946	Lei de Greve
1948	Projeto de Lei Agrária
1951	Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA)
1951	Carteira do Trabalhador Rural
1952	<i>Diretrizes básicas para uma Reforma Agrária no Brasil</i> da CNPA
1954	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB)

Fonte: elaboração própria

Em suma, a análise do comportamento da agricultura brasileira e das inovações na legislação agrária nos anos da industrialização restringida mostrou que – até 1955 – era registrado um forte crescimento industrial, especialmente da indústria produtora de bens de consumo “leves”. O forte crescimento da indústria fazia a agricultura perder participação relativa na formação da renda nacional.

No entanto, esta perda era apenas relativa, já que o próprio crescimento industrial reorientava a agricultura para atender essa demanda interna em forte expansão. Ao mesmo tempo, a agricultura também era favorecida pelo regime de taxas múltiplas de câmbio, que garantia um efeito subsídio para a importação de maquinários

e implementos agrícolas. Além disso, o declínio da agricultura de exportação era sobremaneira concentrada na cafeicultura, com as demais lavouras apresentando um leve crescimento.

Todavia, a relação entre preços agrícolas e industriais tornava vantajosa apenas a modernização daquela meia dúzia de lavouras de exportação. Observando a agricultura brasileira como um todo, ela conservava um modo de crescimento da sua produção eminentemente extensivo, com base no aumento da área plantada, sem incremento na produtividade do trabalho e da terra, com baixa utilização de tratores, fertilizantes e outros insumos modernos.

Em razão desse modo de crescimento extensivo da produção agrícola, a oferta da agricultura brasileira não conseguia acompanhar o aumento da sua própria demanda. O desequilíbrio entre oferta e demanda agrícola refletia-se na aceleração da inflação.

Esta disfuncionalidade da agricultura ao desenvolvimento da indústria podia justificar a necessidade da consecução de políticas de reforma agrária. A conservação do binômio minifúndio-latifúndio na agricultura brasileira, ao lado da precarização das relações de trabalho rural, traduzia-se em um círculo vicioso de inflação e desemprego, que tornavam comparativamente desvantajosa a difusão do processo de industrialização da economia brasileira até o seu setor agrícola.

Ao mesmo tempo, entretanto, as propostas de reforma na legislação agrária ainda se situavam apenas no debate sobre seu escopo de atuação. A CNPA propunha reformas na legislação agrária altamente complexas, e de difícil consecução. Por outro lado, o trabalhador rural era mantido expressamente excluído da legislação trabalhista, e a organização da ULTAB ia ser prontamente reprimida pelo DOPS.

Ia ser nesta estrutura econômica da agricultura brasileira que o Plano de Metas promoveria uma grande transformação no decorrer da segunda metade da década de 1950. A grande transformação na estrutura da economia brasileira, consolidando sua transição de uma predominância rural para uma industrializada, assim como suas políticas e seus impactos específicos sobre a própria agricultura – em especial, sobre a modernização agrícola e a reforma agrária – é o tema do próximo Capítulo.

CAPÍTULO 5

O PLANO DE METAS E A AGRICULTURA

O corrente Capítulo 5 tem o objetivo de mostrar como a agricultura foi vista pelo Plano de Metas. De acordo com a periodização de Mello (1975), Graziano da Silva (1987) e outros autores filiados à tradição da escola de Campinas, o Plano de Metas ia implantar uma indústria produtora de bens de capital “pesados”. De regra, a historiografia econômica do Brasil enfatiza a implantação de uma indústria produtora de bens de consumo duráveis, como carros de passeio (mais especificamente, a produção de Fuscas). No entanto, a indústria automobilística possui elos e encadeamentos produtivos também com a agroindústria produtora de tratores e outros maquinários agrícolas. Afinal, caso se domine a tecnologia de produção de carros de passeio, também se torna possível fabricar tratores e outros bens de capital para a agricultura.

De acordo com a periodização de Mello (1975), o implante da indústria de bens de capital no país ia permitir que a economia nacional superasse o estágio da industrialização restringida, e entrasse na industrialização “pesada”, o que a levaria para a etapa da industrialização “acelerada”, nos anos 60 e 70. Seguindo a periodização de Mello (1975), Graziano da Silva (1987), Kageyama et alii. (1990) e outros autores filiados à tradição da escola de Campinas consideram que o implante de uma indústria de bens de capital, em virtude de seus elos e encadeamentos produtivos com a agroindústria de tratores e outros maquinários agrícolas, ia possibilitar que a modernização da agricultura brasileira também “deslanchasse” nos anos 60 e 70. Nas palavras de Graziano (1987, p. 20), *“antes das décadas de 60 e 70 havia um segmento de processamento agro-industrial no Brasil, mas a modernização era restrita pela capacidade de importar meios de produção industriais”*

Conforme dito anteriormente no Capítulo 2, a hipótese de pesquisa é que o deslanche da modernização agrícola pelo Plano de Metas ia fazer com que a questão da consecução de uma política de reforma agrária se tornasse desnecessária para alcançar este objetivo até então estratégico para o desenvolvimento tecnológico nacional. Ou seja, até a implementação do Plano de Metas, a reforma agrária podia ser um caminho para estimular a modernização agrícola, tal como era recomendado em Furtado (1966) e outros autores representativos do pensamento econômico brasileiro da década de 1950; No entanto, após o Plano de Metas promover o deslanche da modernização agrícola no

Brasil, a reforma agrária iria se tornar desnecessária – ou obsoleta – para que a economia brasileira como um todo, e sua agricultura em especial, alcançasse aquele objetivo estratégico ao desenvolvimento tecnológico nacional.

Com o objetivo de demonstrar empiricamente essa hipótese, o corrente Capítulo 3 se divide em três tópicos. Abaixo, o primeiro tópico analisa o Plano de Metas e a industrialização “pesada”. A seguir, o segundo tópico analisa como a questão da política de reforma agrária era entendida no pensamento juscelinista. Na sequência, o terceiro e último tópico do corrente Capítulo 3 analisa como a modernização agrícola ia ser desencadeada pelo Plano de Metas.

5.1. O Plano de Metas e a industrialização “pesada”

De acordo com Villela (2011, p. 55), “*os antecedentes do Plano de Metas podem ser buscados ainda durante a Segunda Guerra, quando duas missões estrangeiras (Cooke e Kleine-Saks) aqui vieram estudar os problemas da economia brasileira.*” Com a Segunda Guerra Mundial rumando ao fim, em 1944-45 ia ser registrado o primeiro debate brasileiro – no interior dos aparatos estatais – sobre planejamento econômico e industrialização nacional, registrado entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín (Teixeira & Gentil, 2010).

Para Simonsen,

o sucesso do projeto de industrialização dependia de um decidido apoio governamental, onde o protecionismo e o planejamento econômico seriam instrumentos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento. A intervenção estatal, no entanto, deveria ir além dos mecanismos indiretos e incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente. (Teixeira & Gentil, 2010, p. 15)

No entanto, na argumentação de Eugênio Gudín, o planejamento econômico iria produzir apenas indústrias artificiais, dependentes do protecionismo e regalias estatais. Ao invés de se proteger uma indústria ineficiente e foco gerador de inflação, Gudín considerava que o que “*precisamos é de aumentar nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar [est]a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente*” (Gudín, 1945, apud Teixeira & Gentil, 2010, p. 22)

Já no imediato pós-1945, o contexto internacional ia incidir de maneira mais concreta nas aspirações brasileiras pelo planejamento econômico e a industrialização

nacional. No imediato pós-guerra, o Plano Marshall ia implementar um amplo projeto de financiamento multilateral dos EUA com a Europa.

Tendo em vista a retração no fluxo de crédito privado internacional, o Plano Marshall concedia financiamentos estatais para a reconstrução das economias assoladas pela Segunda Guerra Mundial, por meio de empréstimos diretos de governo a governo. Com estas medidas políticas, combatia-se parte da “escassez de dólares” imperante para partes da economia mundial na primeira década do pós-1945.

No entanto, as negociações políticas para a implementação de um Plano Marshall para as demais economias da América não obtiveram o mesmo sucesso que no Velho Mundo. Para a América, o governo dos EUA considerava que a iniciativa privada tinha um papel muito mais importante a desempenhar do que na Europa e no Japão (Malan, 1986, p. 67).

O posicionamento pró-iniciativa privada dos EUA levava

os latino-americanos a ouvir, *ad nauseam*, conselhos que insistiam na necessidade de combater a inflação (via redução de investimentos públicos), eliminar as restrições ao comércio internacional e encorajar a empresa privada (especialmente a estrangeira) através da criação de um “clima político” propício aos fluxos internacionais de capital de risco. (Malan, 1986, p. 68)

Por causa desse posicionamento econômico liberal, no lugar de um plano de fomento multilateral como o Plano Marshall, para a América Latina eram criadas variadas Comissões bilaterais, de governo a governo. Estas Comissões Mistas tinham um caráter eminentemente consultivo, e restringiam-se aos países considerados pelos EUA como seus “amigos” – como Chile, Colômbia e Brasil.

Segundo Caputo & Melo (2008, p. 3), no caso brasileiro, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) “*tinha sido negociada ainda no governo Dutra, mas só foi instalada com Vargas empossado*”. A CMBEU ia ter como uma das suas principais contribuições teóricas a formulação dos conceitos de “pontos de estrangulamento”, “ponto de germinação” e “demanda derivada”.

Com base na análise da matriz insumo-produto keynesiana, visualizavam-se quais “pontos”, ou setores, pressionavam – ou “estrangulavam” – o déficit exterior. Caso solucionados, tais setores podiam estimular o desenvolvimento – ou “germinação” – de outras atividades.

Mais importante que estas discussões teóricas e conceituais, é consenso na historiografia econômica do Brasil que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos originou o primeiro projeto concreto de uma política industrial no país, definindo

setores estratégicos e orçamentos necessários. Nas palavras de Villela (2011, p. 55), a CMBEU “*delineou projetos econômicos setoriais específicos, formando um conjunto coerente de planos.*”

O plano da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos contava com 41 projetos de investimento, divididos em quatro áreas: transportes, energia elétrica, agricultura e indústrias básicas e de armazenagem. Para a consecução destes projetos industriais, a CMBEU também sugeria a criação de um banco estatal, com a finalidade de fomentar o investimento privado de longo prazo na indústria.

A área de transporte tinha participação de 56% do orçamento previsto pela Comissão Mista. A maior parte dos projetos era destinada à construção e eletrificação de ferrovias; por isso, a área de energia elétrica contava com 33% do orçamento previsto. Finalmente, os projetos de investimentos contemplavam também as áreas de agricultura (6%), além das indústrias básicas e de armazenagem, com 5% do orçamento previsto (Tavares et ali, 2010, p. 19).

Desse modo, as principais áreas contempladas nos projetos elaborados no âmbito da CMBEU eram as de ferrovias e eletricidade. Estas contavam com 89% do orçamento previsto. Da mesma forma, dos 41 projetos sugeridos pela Comissão, mais da metade – 24 – relacionavam-se com o transporte ferroviário.²⁶

Ao longo da década de 1950, nem todos os 41 projetos de investimentos da CMBEU iam ser executados. Além do mais, muitos sofreram modificações substantivas. A Comissão Mista,

além de um diagnóstico da economia brasileira, elaborou um conjunto de 41 projetos de inversão na faixa do capital social básico que propunham a modernização e ampliação do sistema de transporte ferroviário e marítimo e do setor energético. Ainda que mudanças políticas na administração estadunidense tenham conduzido ao abandono parcial do esquema de financiamento destes projetos, muitas de suas recomendações foram adotadas e serviram de base a desdobramentos posteriores. (Lessa, 1963, p. 160)

Os projetos de investimento aconselhados pela CMBEU iam se tornar um dos principais marcos inspiradores a fazer parte dos antecedentes mais diretos do Plano de Metas. A principal semelhança entre os conselhos da Comissão Mista e o efetivamente realizado pelo Plano de Metas reside nas duas áreas consideradas prioritárias em ambos: transporte e energia.

Os conselhos originais da CMBEU, embora tenham se constituído nos principais antecedentes do Plano de Metas, se distinguem de modo radical daquilo que ia ser

²⁶ www.ebah.com.br/content/ABAAAAbmwAI/trasporte-ferroviario

efetivamente realizado sob sua insígnia pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira durante a segunda metade da década de 1950. Dentre outros aspectos, a diferença radical ocorre porque o Plano de Metas – distinto dos conselhos iniciais da Comissão Mista – ia ter uma elevadíssima concentração dos seus projetos de investimentos estrangeiros, públicos e privados nacionais em torno de uma indústria específica – em particular, na indústria automobilística, com seu encadeamento (ou “germinação”) nas indústrias eletromecânicas, petroquímicas etc.

O último daqueles 41 projetos sugeridos pela CMBEU era a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (Bielschowsky & Mussi, 2005; Draibe, 1985, p. 197). Ao longo de sua história, o BNDE iria se tornar o maior banco estatal da América: seu orçamento foi sempre pelo menos o dobro que a soma dos recursos disponíveis para o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Investimento (BID, criado apenas sob o impacto da Revolução Cubana, em 1959).

De acordo com Lessa (1963), a principal fonte de financiamento do BNDE era o Imposto de Renda (IR) e a contribuição previdenciária dos trabalhadores formais. Conseqüentemente, o Banco, ao investir na indústria e ampliar o emprego formal urbano, iria gerar maior fonte de financiamento para si próprio. Por isso, Lessa (1963) considera esta inovação tributária “*altamente produtiva*”, já que se tratava de uma arrecadação vinculada a um gasto direcionado para setores que iriam aumentar a própria arrecadação pública.

Mesmo assim, este mecanismo retro-alimentador do crédito para o investimento na indústria ainda era ínfimo, pela baixa proporção de trabalhadores formais no total do emprego nacional. Por isso, ia ser de suma importância para o Plano de Metas a política cambial executada pela SUMOC por meio do regime de taxas múltiplas de câmbio.

Conforme foi visto anteriormente no Capítulo 4, o regime de taxas múltiplas de câmbio instituía um subsídio implícito a determinadas importações – consideradas essenciais para a economia nacional. Ao lado deste subsídio, outro instrumento de política cambial – e ainda mais importante para o Plano de Metas – ia ser a importação “sem cobertura cambial”.

Entre a morte de Getúlio Vargas e a eleição de Juscelino Kubitschek, no governo Café Filho, ia ser instituía a Instrução n.º 113 da SUMOC. A Instrução 113 suplementava o regime de taxas múltiplas de câmbio, ao autorizar a importação de bens de capital “sem contrapartida cambial”.

De acordo com Malan (1986), esta regalia já era prevista na legislação cambial, mas apenas em caráter emergencial e excepcional, requerendo aprovação pela Diretoria da SUMOC para cada caso a caso específico. Na segunda metade da década de 50, durante o governo Kubistchek, o Plano de Metas ia usá-la à exaustão.

A Instrução n.º 113 da SUMOC foi objeto de enorme controvérsia política, uma vez que autorizava a entrada de capital alienígena sem a necessidade de contrapartida de divisas. Por um lado, a Instrução 113 gerava um problema futuro em potencial, acerca da remessa de lucros para o exterior. Contudo, por outro lado, a 113 possibilitava a atração de investimentos estrangeiros em circunstância que seria impossível atraí-los de outra forma.

Assim, a Instrução 113 da SUMOC *“deve ser avaliada tendo presente que cumpriu sua função de sustentação das importações de equipamentos, numa conjuntura em que resultaria praticamente impossível a adoção de outros esquemas.”* (Lessa, 1963, p. 69) Segundo outro especialista no Plano de Metas,

durante o período, autorizaram-se investimentos através da Instrução n.º 113 as Sumoc, concederam-se taxas de câmbio preferenciais para a importação de equipamentos, tornaram-se possíveis financiamentos de longo prazo pelo BNDE, conferiram-se isenções tarifárias e tornaram-se efetivas restrições à importação de componentes estrangeiros já fabricados no país. (Lafer, 2001, p. 143)

Caputo & Melo (2008, pp. 11 e 19) calculam que cerca de 61% dos investimentos que iam entrar “sem cobertura cambial” pela rubrica da Instrução 113 durante o Plano de Metas foram direcionados para três ramos de atividades industriais. Mais de 38% foram para a *“fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias”*; cerca de 11% para a *“fabricação de máquinas e equipamentos”*; e outros 11% para a *“fabricação de produtos químicos”*.

Nesses ramos, entre as principais empresas privilegiadas pela 113 *“estão a General Motors, a Ford Motor, a Volkswagen, a Bosch, a Krupp, a Caterpillar Tractor Co., a Pirelli, a Goodyear, a Firestone e a General Electric.”* (Caputo & Melo, 2008, p. 19). Assim, pela Instrução 113 iam ser privilegiadas empresas fabricantes de automóveis e também tratores – como, por exemplo, a Ford, Caterpillar etc.

Sob a circunstância de “escassez de dólares”, a Instrução n.º 113 da SUMOC foi o mecanismo que, sob a égide do Plano de Metas, ia permitir a entrada maciça de investimentos diretos estrangeiros no Brasil, sem a necessidade de uma contrapartida cambial em dólares. Por conseguinte, a Instrução 113 era o mecanismo político que possibilitava ao Plano de Metas a entrada de indústrias estrangeiras para a promoção da

grande transformação estrutural sobre a economia brasileira como um todo – e sobre a sua agricultura em especial.

Contudo, todo este subsídio cambial ainda não era suficiente para a atração do investimento estrangeiro em definitivo. Junto à política cambial, outra ferramenta essencial para a implementação do Plano ia ser a coordenação dos investimentos, por meio das indústrias estatais.

Conforme visto anteriormente no Capítulo 4, as indústrias estatais vinham sendo criadas ao longo das décadas anteriores de modo pontual, para um ou outro ramo de atividade específico. Na segunda metade da década de 50, o Plano de Metas ia usá-las à exaustão.

O investimento estatal na indústria, de maneira direta (via indústrias estatais), e de maneira indireta (via subsídios setoriais), ia permitir a coordenação dos investimentos privados pelo Plano de Metas, de forma a priorizar a indústria “pesada” de bens de capital. Assim, o Plano de Metas procurava articular um “tripé” de política industrial; neste tripé, o setor público ia estimular a entrada de investimento estrangeiro na indústria, que por sua vez induziria o desenvolvimento da indústria privada nacional.

Não à toa, o símbolo-mor da indústria privada brasileira é a indústria de autopeças. Segundo dados de Lessa (1963, p. 49), em 1955 existiam no Brasil cerca de 700 fábricas de autopeças. Em 1960, este número já teria aumentado para 1.200 empresas.

De acordo com Celso Lafer (2001), o Plano era composto de 30 Metas, agrupadas em 5 áreas: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. No decorrer da Campanha Eleitoral de 1955, Kubitschek se comprometeria com mais uma Meta, de número 31: a construção de uma nova capital federal na região central do Brasil – Brasília.

Brasília não constava, inicialmente, no programa de governo de Juscelino. Entretanto, ainda no período de campanha, a construção de uma nova capital no interior de Goiás transformou-se em um compromisso político assumido pelo então candidato à presidência da República Juscelino Kubitschek. (Moreira, 1998)

Segundo a *Grande Enciclopédia Larousse-Cultural*, a ideia de uma nova capital “num ponto central da hinterland do país” aparece pela primeira vez em 1761, em uma ordenação do ministério de Marquês de Pombal. No começo do século XIX, a tese foi defendida por Hipólito José da Costa, nas páginas do primeiro jornal brasileiro (com sede em Londres), o *Correio Braziliense*.

Em 1820, a mesma proposta foi apresentada na Câmara Municipal de São Paulo “*por um dos Andradas*”. Em 1823, José Bonifácio denominaria a nova capital por “Brasília”, que apareceria na chamada Constituição da Mandioca (mas não na Constituição do Império, de 1824). (Larousse-Cultural)

A mudança da capital federal ia ser instituída em 1891, na primeira Constituição da República, em seu art. 34, nº 13, que ainda reservava uma área no planalto central específica para a sua construção. Por fim, na Constituição de 1946, art. 4º, estabelecia-se o prazo de 60 dias para a formação de uma Comissão de Técnicos para o estudo sobre a localização geográfica da nova capital. Contudo, nenhum presidente jamais ousara fazer a transferência político-administrativa – tornando a construção de Brasília uma “letra morta” da Constituição Nacional.

Na Campanha Eleitoral de 1955, Juscelino iria considerar a Meta 31 como sendo a “meta-síntese” da sua política industrial. Afinal, a Meta 31 significava que o Estado brasileiro ia assegurar uma demanda efetiva garantida para a atração de investimento estrangeiro na indústria automotiva. Afinal, se a presidência da República podia chegar na “hinterlândia” brasileira de avião, o mesmo não era possível para os trabalhadores que iriam construir Brasília (que ficariam conhecidos como “calangos”), que precisariam de ônibus, caminhões ou “paus de arara”.

Em poucas palavras, a importação “sem cobertura cambial” pela Instrução 113, nem o subsídio das indústrias estatais, tampouco a coordenação dos investimentos pelo “tripé” de política econômica, não iriam ser suficientes para a atração das indústrias estrangeiras. Para isso, seria necessária a existência de uma demanda efetiva garantida, só possibilitada pela construção de uma nova capital na até então ainda chamada hinterlândia brasileira.

Para um especialista no Plano de Metas,

um dos aspectos mais importantes do Plano de Metas era o referente a construção da nova capital no interior do país; não devido à premência do empreendimento, mas da grande magnitude dos recursos comprometidos e de seus aspectos de promoção política. Contudo, não foram sem importância os aspectos econômicos do cometimento, do ponto de vista do que significou a ampliação do espaço econômico do sistema. Isto se deve principalmente à montagem do sistema de interligações rodoviárias que veio a rasgar grandes extensões do território nacional (Lessa, 1963, p. 53).

A afirmativa acima sobre a importância central da Meta nº 31 para o Plano pode ser corroborada pela sua complementaridade com as Metas de números 8 e 9. Estas se referenciavam à pavimentação e construção de rodovias, respectivamente.

O Plano compreendia apenas as rodovias federais, estabelecendo, a princípio, a construção de 10.000 km de novas rodovias, melhoramentos em 3.800 km, bem como pavimentação de 3.000 km. Em 1957 estes objetivos foram ampliados para compreender a construção de 12.000 km e a pavimentação de 5.000 km, sendo que, em fins de 1958, o notável êxito do programa permitiu a ampliação da meta de pavimentação para 5.800 km. ... A meta foi totalmente atingida, já que de 1955 a 1961 foram construídos 12.169 km e pavimentados 7.215 km de rodovias federais. (Lessa, 1963, p. 39)

Uma síntese das Metas de pavimentação e construção de rodovias pode ser vista abaixo, no **Quadro 1**.

Quadro 1: Metas de pavimentação e construção de rodovias federais (em Km)						
nº	objeto	situação inicial	meta	alcance	alcance %	avaliação
8	pavimentação	3.000	5.800	6.215	207%	"notável êxito"
9	construção	10.000	12.000	13.519	135%	"totalmente atingida"

Fontes: elaborado a partir de dados de Lessa (1963) e Lafer (2002, p. 124).

Além do “notável êxito” da Meta de pavimentação de rodovias federais, Lessa (1963, p. 53) assinala que, dos 12 mil km de novas rodovias abertas, mais da metade era restrita às vias de comunicação com a nova capital federal: a sul até Goiânia (200 km) e Belo Horizonte (700 km), e a norte até Fortaleza (1.500 km), Rio Branco (2.500 km) e, principalmente, Belém (2.000 km). A construção de uma nova capital federal ia ser objeto de concurso público, em que se consagrou vencedor o projeto modernista de Lúcio Costa e da equipe do arquiteto Oscar Niemeyer. A arquitetura modernista baseava-se no uso intensivo de cimento, contemplada no Plano em sua Meta nº 22.

Em 1955, a capacidade de produção de cimento era 3.651.250 ton. A Meta 22 objetivava que esta capacidade atingisse a marca de 5 milhões de toneladas. Em 1960, a capacidade produtiva da indústria de cimento ia passar para 4.869.250 ton. Ou seja, um alcance de 90,3% da Meta de cimento (Lafer, 2002, p. 138)

Dessa forma, o plano urbano da nova capital do país ia ser pensado para um modo de transporte específico: a indústria automobilística. Em todos os seus aspectos, a construção de uma nova capital federal era a “meta-síntese” do Plano – pelo privilégio exorbitante que conferia a esta indústria.

Para garantir que as 31 Metas do Plano fossem alcançadas, a política industrial ia articular todos os instrumentos de política macroeconômica. Dessa maneira, a política cambial utilizava-se dos benefícios do regime de taxas múltiplas de câmbio, complementando-os com a Instrução 113 da SUMOC.

Na política monetária e creditícia, o BNDE ia avaliar a entrada de crédito privado estrangeiro, ao mesmo tempo em que fornecia empréstimos de longo prazo a juros subsidiados para as indústrias privilegiadas pelo Plano. Por seu turno, a emissão monetária ia permitir financiar o grande aumento dos gastos públicos necessário para o alcance das Metas.

Finalmente, na política fiscal, as indústrias estatais iam fazer investimentos que antecipavam a demanda preexistente, ao mesmo tempo em que não reajustavam seus preços e tarifas. Em uma economia com inflação crescente, esta política ia significar em um subsídio vultoso das indústrias “de base” para o crescimento da indústria “pesada”.

Em suma, o Plano de Metas ia oferecer um forte estímulo para a entrada de investimento estrangeiro, privilegiando a importação de indústrias “pesadas” de bens de capital (em especial, nas indústrias metal-mecânica, eletroeletrônica e petroquímica). A entrada desse investimento estrangeiro iria induzir o aumento no investimento privado nacional, particularmente na indústria de autopeças.

Por fim, e de essencial importância para a presente pesquisa, com a implantação de uma indústria “pesada” produtora de bens de capital, o crescimento da produção e da oferta nacional ia deixar de ser restringido pela capacidade de importação destes bens pela economia brasileira. Esse implante possibilitaria que a economia brasileira entrasse no estágio da industrialização pesada de forma “acelerada”, nos anos 60 e 70, seguindo a terminologia oferecida por Mello (1975), conforme será visto mais adiante no Capítulo 6.

Segundo dados disponíveis em Giambiagi et alii. (2011), durante os anos de maturação dos investimentos do Plano de Metas, entre 1957 e 1962, a renda brasileira ia crescer em um ritmo médio de quase 9% ao ano – a maior taxa de toda a história econômica do Brasil em tempos democráticos. O crescimento econômico brasileiro ia ser liderado pelo investimento, cuja taxa de participação no PIB ia sair dos 14,5%, em 1956, para alcançar o máximo de 18,0%, em 1959.

O crescimento da renda e da produção nacional orientada para o consumidor brasileiro ia se relacionar com a redução da participação das exportações no PIB. Esta ia se reduzir de cerca de 7%, em 1956, para quase 5%, em 1960 – a menor participação das exportações em toda a história econômica do Brasil.

Ainda segundo dados de Giambiagi et alii. (2011), o crescimento da renda e do investimento ia se relacionar a uma rápida elevação da carga tributária, de 15%, em 1955, para quase 19%, em 1958. Ao mesmo tempo, o apelo ao investimento estrangeiro

também ia se relacionar ao começo da reversão do processo de reajustamento do coeficiente de importações, que ia voltar a apresentar uma trajetória de alta, subindo de 5,8 para 6,6% da renda brasileira.

O descompasso entre a redução das exportações e a retomada das importações ia gerar um novo desequilíbrio externo estrutural. Para Tavares (1963), o novo desequilíbrio estrutural era parte intrínseca do próprio processo de industrialização por “substituição” de importações, que houvera sido prosseguido pelo Plano de Metas sem a prévia consecução de uma política reforma agrária. No entanto, durante os anos do Plano de Metas, a forte entrada de investimentos estrangeiros compensava parte do déficit com o resto do mundo – que só iria ser equacionado no pós-64.

A elevação na taxa de investimento se relacionava ao rápido desenvolvimento da indústria “pesada” no país. Segundo dados apresentados em Giambiagi et alii. (2011), entre 1955 e 1960, a indústria ia ganhar mais de 7 pontos percentuais de participação na renda brasileira, aumentando de 25,6 para 32,7%. Em contraposição, a agricultura perdia quase 5 pontos de participação na renda nacional, reduzindo-se de 23,5 para 17,8%. Assim, durante o Plano de Metas, a indústria ia ganhar participação percentual na renda brasileira não apenas em relação à agricultura, mas inclusive até em detrimento do setor de comércio e serviços.

Por causa dessa ampla e profunda mudança setorial, Villela (2011) considera que o Plano de Metas ia obter um “*êxito inequívoco*” na transformação estrutural brasileira de uma economia ainda predominantemente agrária para uma industrializada.

A operacionalização coroada de sucesso do programa de governo de JK, o Plano de Metas, honrou o compromisso presidencial em acelerar o desenvolvimento econômico nacional, um processo que parece ter sido reconhecido pela população da época. No fim do governo JK uma pesquisa do IBOPE apontava que 80% da população pesquisada na cidade do Rio de Janeiro acreditavam ter o presidente acelerado, de fato, o desenvolvimento brasileiro. (Moreira, 1998)

Ainda mais significativo para o processo de industrialização da economia nacional, ia ser no interior da indústria que se perceberiam os maiores alcances – e desafios – obtidos com essa grande transformação estrutural. Segundo dados de Giambiagi et alii. (2011), entre 1955 e 1960, a indústria “pesada” produtora de bens de capital ia ganhar 15 pontos percentuais de participação no PIB industrial, em detrimento da indústria “leve” produtora de bens de consumo não duráveis. Esta teria sua participação reduzida de 55 para 40% do produto industrial.

O crescimento da produção da indústria de bens de capital em detrimento da de bens de consumo também é verificada em duas outras fontes de dados. Segundo Bonelli (1998), entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, a indústria de bens de capital ia saltar de 5 para 14% do PIB industrial, em detrimento da indústria de bens de consumo, que se reduz de 74 para 56%. Por sua vez, nos dados de Lafer (2001, p. 136, com base em Leff, 1968b, p. 167, Tabela VIII-1), entre 1949 e 1959 a participação da indústria de bens de capital no total do valor adicionado do setor manufatureiro ia crescer 11 pontos, subindo de 22,4 para 33,3%, enquanto a de bens intermediários aumentava três pontos, de 25,1 para 28,0%, em detrimento da de bens de consumo, que ia se reduzindo de 52,5 para 38,7%.

Desse modo, apesar da grande transformação estrutural por que passara a economia brasileira como um todo, a indústria “leve” ainda permanecia majoritária no interior do setor industrial, participando em 40% do seu produto. De maneira similar, mais da metade da população brasileira ainda estava ocupada em atividades agrárias; somente nos anos 60 e 70, o emprego urbano se tornaria majoritário no total das ocupações, e a indústria “pesada” ultrapassaria a indústria “leve” no interior do PIB industrial.

De acordo com Lafer (2002, p. 144), por outro lado, “*o sucesso global*” das Metas do Plano “*conduziu também a uma reforma administrativa parcial.*”. A reforma iria fazer a “*divisão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em dois ministérios distintos: o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Indústria e Comércio.*”

A justificativa do governo Juscelino para a divisão do Ministério do Trabalho do da Indústria apontava para a crescente diversificação das classes urbanas na economia brasileira. Assim, justificava a divisão com base nos

problemas do desenvolvimento e o fato de que as atividades do ministro eram absorvidas pelas questões de trabalho e previdência. Essa absorção tornara-se inevitável a partir do primeiro governo Vargas, quando as massas urbanas foram incorporadas, como eleitores, ao sistema político brasileiro. De fato, uma das responsabilidades cruciais imputadas ao ministro durante a República populista era atender às reivindicações dos trabalhadores urbanos, articulando suas demandas de forma a conciliar essas aspirações com as das elites, ampliando assim o suporte político para o regime. Consequentemente, a divisão tornara-se necessária para conceder à burocracia federal, através da diferenciação estrutural, a capacidade de coordenar o setor industrial, cuja complexidade aumentara consideravelmente em virtude da implementação do plano. (Lafer, 2002, pp. 144-145).

Ao mesmo tempo, se, segundo Villela (2011), a política industrial do governo Kubitschek ia ser “*coroadada de sucesso*”, o mesmo não se pode dizer da principal omissão do seu Plano de Metas: a conservação de um padrão de distribuição de renda na agricultura concentrado ao extremo. O sucesso do Plano de Metas

não significa ter a industrialização, via substituição, conduzido à configuração de economia desenvolvida. Pelo contrário,... a evolução parece ter acentuado os desníveis pré-existentes na economia. Ao manter à parte do progresso econômico, sob distintos ângulos, o setor primário, as regiões menos desenvolvidas e o segmento majoritário da população, a evolução econômica acentuou os desníveis setoriais, regionais e sociais. (Lessa, 1963, pp. 86-87)

Para Lessa (1963, p. 90), uma vez encerrado o Plano de Metas e “*ao abrir-se, por conseguinte, o outro período, a economia nacional defrontar-se-ia com a maturação de todas essas tensões latentes*”, especialmente no tocante ao tratamento conferido à agricultura brasileira. A forma como a agricultura como um todo e a questão da política de reforma agrária em especial foram percebidas no governo de Juscelino é analisada no tópico abaixo.

5.2. A reforma agrária no pensamento juscelinista

Quase dez anos após a introdução do preceito da função social da propriedade na Constituição Nacional, na segunda metade da década de 50, ia passar a haver um debate sobre a delimitação dos seus objetivos. Em 1955, durante a Campanha presidencial, o debate sobre a desapropriação por interesse social passava a ganhar contornos e delimitações nítidas.

Na Campanha Eleitoral, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ia condicionar seu apoio ao candidato do Partido Social Democrata (PSD), Juscelino Kubitschek, à consecução de um “Programa Mínimo” de sete pontos. Destes sete pontos, o segundo dizia respeito a uma política de “reforma agrária”.

No programa trabalhista, esta política se conceberia por meio de “medidas mínimas” de reforma na legislação fundiária. E a primeira medida proposta era a desapropriação por interesse social (Camargo, 1986, p. 153).

Ainda durante a Campanha Eleitoral de 1955, o candidato da União Democrática Nacional (UDN), o general Juarez Távora, prometia a consecução de uma política de “reforma agrária” como uma “revolução branca”. Por sua vez, o candidato a vice pela

mesma coligação, o ex-governador mineiro Milton Campos, preconizava a necessidade da desapropriação de terras beneficiadas por obras públicas (Camargo, 1986, p. 153).

Conforme é possível perceber acima, o debate sobre a consecução de uma política de reforma agrária ultrapassava as discussões meramente teóricas entre autores e intelectuais brasileiros (analisados no Cap. 2), atingindo também o debate entre os postulantes à presidência da República, conservadores ou progressistas. Seja pelas propostas do PTB ou da UDN, *“se o compromisso com a Reforma Agrária permeia a campanha eleitoral, claros também são os limites que os candidatos se impõem, de obediência à Constituição”* (Camargo, 1986, pp. 153-154).

Segundo Medeiros (1982, p. 107), *“sustentado pela aliança PSD/PTB, Juscelino se viu obrigado a incluir no seu programa propostas de apoio à reforma agrária.”* Fazendo campanha na cidade gaúcha de São Borja – reduto político do ex-presidente Getúlio Vargas – em entrevista para o jornal *Última Hora*, em 22 de abril de 1955, quando

oportunamente questionado a respeito da inclusão da Reforma Agrária em sua plataforma... Kubitscheck assegura que o respeito à Constituição e à propriedade seriam mantidos e que as medidas tomadas limitar-se-iam à taxa progressiva do latifúndio improdutivo e à expansão do crédito agrícola. (Camargo, 1986, p. 153)

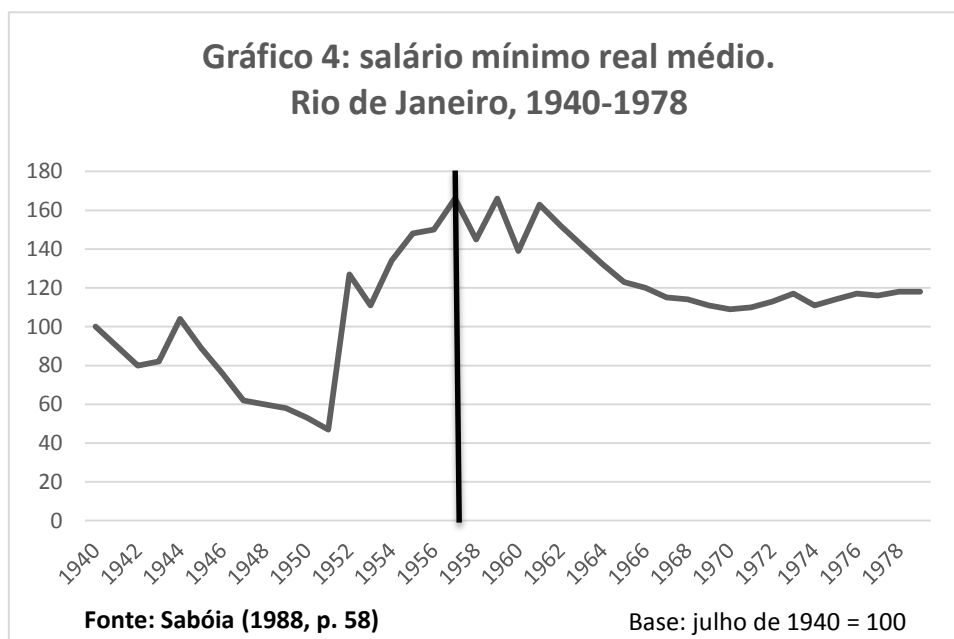
Fazendo jus à sua promessa de campanha, o governo Juscelino Kubitschek ia adotar uma política de respeito à Lei. Por um lado, no tocante à política trabalhista e previdenciária, essa diretriz juscelinista significava a adoção de reajustes anuais no salário mínimo – até porque, a maior liderança trabalhista e ex-Ministro do Trabalho de Vargas, João Goulart, era o vice-presidente da chapa de Juscelino.

Segundo Barcellos (1983, pp. 43-44), a legislação salarial, de 1944, estabelecia apenas que o salário mínimo devia corresponder a uma cesta de consumo básico da família trabalhadora. No entanto, desde 1940 as pesquisas de orçamento familiar que definiam o valor dessa cesta não eram refeitas. Esta lacuna legal abriu margem para que o reajuste fosse concedido ou não pelo governante da ocasião.

No governo JK, a diretriz de respeito à lei ia levar à adoção de uma política de reajuste anual do salário mínimo.

O maior mérito do governo na determinação do salário mínimo no período foi a utilização de uma política liberal de reajuste, permitindo sua manutenção em níveis relativamente elevados, ao mesmo tempo em que a economia apresentava altas taxas de crescimento. Assim, tanto no Rio de Janeiro, quanto em São Paulo, os anos de 1957 e 1959 correspondem ao período em que o salário mínimo apresentou-se mais elevado em termos reais em toda a sua história. (Sabóia, 1988, p. 71)

Por causa dessa política salarial, o salário mínimo em termos reais ia atingir o seu recorde histórico em 1957 (só superado em anos recentes, em 2007). Conforme pode ser observado abaixo no **Gráfico 4** elaborado a partir de dados tabulados em Sabóia (1988, p. 58), de 1958 até 1963 a política de reajuste salarial anual ia ser mantida, mas a forte aceleração da inflação já iria corroer o seu poder de compra real.



Por outro lado, a diretriz de Kubitschek de respeito à lei significava também não propor reformas na CLT e nos IAP's, na Lei de Greves, etc. Conservando, pois, o trabalhador rural excluído da política trabalhista e previdenciária do Estado brasileiro.

Mais importante, com sua diretriz o governo JK não hesitava em reprimir quem descumprisse a Lei – inclusive, por meio do fortalecimento dos órgãos de inteligência do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). A importância do trabalhador brasileiro em respeitar a Lei ia ser justificada por Juscelino em discurso no Primeiro de Maio de 1956. Nesta data – simbólica para as lutas trabalhistas em todo o mundo – o recém-empossado presidente da República ia considerar que “*um dia perdido nas desordens de rua é um dia perdido para o trabalho e a produtividade.*” (Discursos, p. 164, apud Limoeiro, 1972, pp. 197-198)

No mesmo discurso, o presidente JK também ia atacar a prevalência de “*resíduos feudais*” na agricultura brasileira. E, logo a seguir, anunciava o encaminhamento, ao legislador, de um Anteprojeto de lei de “*reforma agrária*”, formulado pela CNPA (Correio da Manhã, 3-5-56, apud Camargo, 1986, p. 155).

Segundo Camargo (1986, p. 155), a principal medida proposta pelo Anteprojeto de Lei de reforma agrária da CNPA era a desapropriação de terras beneficiadas por obras estatais. Conforme visto anteriormente no Capítulo 4, esta medida – proposta na campanha presidencial pelo vice da coligação da UDN, Milton Campos – referia-se a uma desapropriação por utilidade pública, segundo o Decreto de 1941; e não por interesse social (introduzida na Constituição de 1946, mas que em 1956 ainda não tinha regulamentação em lei).

Cedo, porém, as dificuldades políticas que marcam a campanha presidencial e o início do período de governo tornarão inoportuna a criação de novas áreas de atrito que enfraqueceriam o presidente dentro de seu próprio partido... a *política do possível* parece ter sido a de conseguir da facção ruralista uma posição de *neutralidade* diante do *Programa de Metas*, em troca da conservação das relações sociais no campo. (Camargo, 1986, p. 155)

Em 1959, já ao término do seu mandato, na *Mensagem* ao Congresso Nacional o presidente JK ia destacar que a oscilação no preço internacional dos gêneros agrícolas era o principal problema da agricultura brasileira (apud Limoeiro, 1972, p. 138). Com seu Plano de Metas, o governo JK atacava este problema por meio de uma política de comercialização rural. Juscelino acreditava que a modernização da agricultura, por meio desta política, seria fruto do próprio processo de industrialização da economia nacional como um todo.

Assim, no Plano de Metas, ia ser a industrialização da economia como um todo que

“determinava a valorização do trabalho agrícola, pela ampliação do consumo de alimentos e solicitação de matérias primas da agricultura”. Assim se realizaria, de forma espontânea, [uma reforma agrária] “científica”, “como reflexo da industrialização e urbanização do país, que obriga o campo a adaptar-se às suas crescentes necessidades de matérias primas, mão-de-obra e gêneros alimentícios.” (PND, 1955, p. 217, apud Medeiros, 1982, p. 108).

Dessa maneira, o Plano de Metas preocupava-se única e exclusivamente com o crescimento da produção e da produtividade da agricultura, assim como a melhoria na estocagem dos gêneros agrícolas. Não havia qualquer menção à questão de uma “política agrária”, ou de inclusão de trabalhadores rurais na legislação sindical e previdenciária, ou quanto mais a uma função social da propriedade rural.

Não havia no Plano de Metas, pois, uma visão que incluísse na problemática econômica a questão da consecução de uma política de reforma agrária, ou de melhorias no padrão de distribuição funcional da renda agrícola. Para o Plano de Metas, estas questões seriam resolvidas *a posteriori*, pela própria industrialização – ou em outro

mandato do presidente Juscelino, com “JK 65”. Em uma frase, o Plano de Metas já antecipa o que seria mais tarde – durante o “milagre” econômico – explicitado por Delfim Netto: tratar-se-ia de “fazer o bolo crescer”, para só “depois” distribuir.

Em 1958, na *Mensagem* ao Congresso Nacional, o presidente JK ia considerar novamente que

a política de reforma agrária, escudada nos princípios constitucionais do distributivismo econômico, objetiva fundamentalmente propiciar aos trabalhadores agrários o acesso à propriedade, de modo que se evite a proletarianização das massas rurais e se anulem os efeitos anti-econômicos e anti-sociais da exploração da terra. (apud Carvalho, 1978, p. 169)

Segundo Camargo (1986, p. 155), o pensamento de Kubitschek mostrava-se sensível ao tema da reforma na legislação sobre as relações de trabalho rural e na função social da propriedade da terra agrícola no Brasil. Juscelino acreditava efetivamente que no país existia uma questão de terras: sua concentração estava relacionada a que muitos, com propriedade ínfima, se viam trabalhando a salário vil para poucos, com propriedades imensas; contra isso, Kubitschek pensava assegurar aos trabalhadores o acesso à propriedade da terra, para evitar sua “proletarianização”.

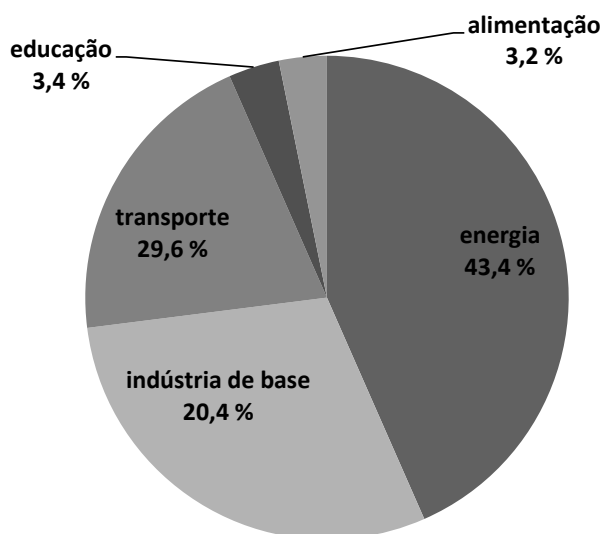
A ideia de função social da propriedade, entendida como o estímulo ao aumento da produção e da produtividade agrícola para, desse modo, abaixar seus preços e torná-los acessíveis ao consumo da população urbana, “*se consolidou no Plano de Metas pela incorporação da agricultura à rubrica ‘alimentação’.*” (Medeiros, 1982, p. 107) A incorporação da agricultura à política de desenvolvimento tecnológico por meio de um viés que pode se chamar de “produtivista” é o tema do próximo item.

5.3. A modernização agrícola no Plano de Metas

Embora o Plano de Metas fosse uma política essencialmente industrial, também a agricultura era contemplada nele, sob a rubrica da “alimentação”. Em geral, as Metas para a área de alimentação, de números 13 a 18, iam ser as de mais baixo orçamento previsto dentre todas as cinco áreas do Plano (Lafer, 2002).

Segundo dados disponíveis em Lessa (1963, p. 35) e em Faro & Silva (1991, pp. 82, 87), apresentados abaixo no **Gráfico 5**, as Metas da área de alimentação iam destinar somente 3,2% do orçamento previsto no Plano. Este percentual foi inferior até mesmo ao da área de educação, que ia somar 3,4%.

Gráfico 5: participação das áreas nos investimentos realizados pelo Plano de Metas



Fonte: elaborado a partir de Lessa (1963, p. 35)

Entretanto, é importante prestar particular atenção aos diferentes percentuais de implementação de cada uma das Metas específicas do Plano para a área de alimentação. Em conjunto, estas Metas podem ser divididas em três subgrupos específicos.

O primeiro subgrupo da área de alimentação do Plano ia ser composto apenas e unicamente pela Meta nº 13: o aumento na produção de trigo. Já o segundo subgrupo ia contar com três Metas, de números 14, 15 e 16: a construção de armazéns, silos e frigoríficos e matadouros. Por fim, o terceiro e não menos importante subgrupo, ia ser composto pelas Metas 17 e 18: a fabricação nacional de tratores e da produção de fertilizantes (Lafer, 2002).

No primeiro subgrupo, a Meta nº 13, de aumento na produção de trigo, iria se constituir em “*notório fracasso*”, nas palavras de Lessa (1963, p. 55). A Meta 13 “*visava alcançar, na safra de 1960, uma produção de 1.500.000t de trigo, diminuindo assim a importação do produto. Em 1960, a produção caiu para 370.000t de trigo, contra 871.000t em 1955*” (Lafer, 2002, p. 129). Dentre outros motivos, o fracasso na Meta da triticultura ia se relacionar com a celebração de um Acordo de Importação do produto, celebrado com a República Argentina.

Por sua vez, no segundo subgrupo da área de alimentação do Plano, contendo as Metas 14, 15 e 16 iam se referir à construção de armazéns, silos e frigoríficos e

matadouros. A Meta 15 era de passar a capacidade de frigoríficos de 36.000 toneladas, em 1955, para 100.000 em 1960. No entanto, ela alcançou apenas 44.000 ton.

A Meta 14 era de aumentar a capacidade de armazenagem para 530.000 ton. (em 1957, revista para 800.000 ton.). Em 1960, esta capacidade alcançou 569.233 ton., ou seja, 71% da Meta revista. De maneira semelhante, a Meta 16, de aumentar a capacidade de abate nos matadouros, alcançaria 75% da Meta revista (Lafer, 2002, pp. 130-131).

Em conjunto, é possível afirmar que as Metas do subgrupo de construção de armazéns, silos e frigoríficos e matadouros, iam alcançar um grau de implementação que pode ser considerado razoavelmente satisfatório, no interior da área de alimentação. Dentre os objetivos iniciais, 80% iriam ser alcançados (Lerner, 2006).

As Metas de número 17 e 18 se referiam à fabricação de tratores e à produção nacional de fertilizantes, respectivamente. Sua justificativa era que

a meta 17 pretendia ampliar a mecanização da agricultura, prevendo o aumento do número de tratores agrícolas em uso de 45 mil para 72 mil unidades em 1960. A meta foi fixada com base em uma estimativa de crescimento da área cultivada em 4%, chegando a 25 milhões de hectares em 1960, e com a proporção de tratores/hectare passando de 492 para 350. (Dias, 1996, p. 124)

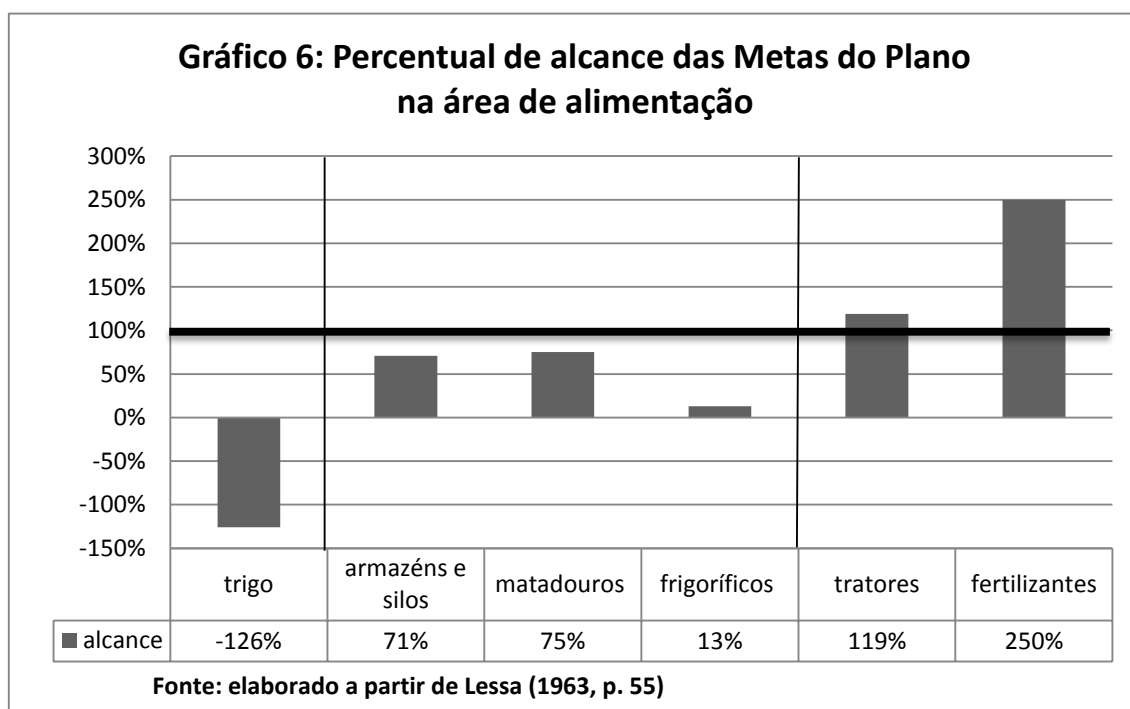
A Meta 17 iria obter mais de 100% de sucesso – e a nº 18, atingiria um alcance ainda maior. Em conjunto, as Metas 17 e 18 iriam ser “*largamente ultrapassadas, chegando a 77 mil máquinas em operação na agricultura brasileira. Por fim, o ramo de fertilizantes atingiu 250% da produção planejada.*” (Lerner, 2009) Com relação à Meta 18, de fertilizantes, entre 1956 e 1960 a produção de nitrogenados iria passar de 1,3 para 40,8 toneladas. Já a de fosfatados, de 23 para 74 t; e de potássicos, de 41 para 106 t. (Lafer, 2002, p. 132).

Uma síntese de cada uma da meia dúzia de Metas do Plano para a área de alimentação, com a situação inicial, a meta, seu alcance e sua avaliação pela bibliografia especializada por ser observado abaixo, no **Quadro 2**.

nº	objeto (unidade)	situação inicial	meta	alcance	alcance %	avaliação
13	trigo (toneladas)	871.000	1.500.000	370.000	-126%	"notório fracasso"
14	armazéns e silos (ton)	394.967	800.000	569.233	71%	razoavelmente satisfatório
15	matadouros (ton)	15.000	19.225	18.000	75%	
16	frigoríficos (ton)	36.000	100.000	44.000	13%	
17	tratores (unidades)	45.000	72.000	77.000	119%	"largamente ultrapassadas"
18	fertilizantes (ton)	25.065	37.237	93.183	250%	

Fontes: elaborado a partir de dados de Lessa (1963, p. 55), Dias (1996, p. 124), Lafer (2002, pp. 130-131) e Lerner (2009).

Os percentuais de alcance das Metas do Plano na área de alimentação exposto acima no **Quadro 1** também podem ser visualizados abaixo, no **Gráfico 6**. Nele, a linha horizontal baliza as Metas com alcance superior ou inferior a 100%.



Acima, no **Gráfico 6**, percebe-se que a Meta de trigo foi um notório fracasso, com a redução drástica da sua produção nacional. No entanto, as Metas de armazéns, matadouros e frigoríficos, se não iam alcançar os 100% planejados, também não podem ser consideradas um fracasso. Finalmente, as Metas específicas de mecanização foram as com melhor desempenho, ultrapassando – em muito – os 100% de efetivação.

Em virtude de sua importância para a demonstração da hipótese de pesquisa da corrente tese de doutorado, cabe detalhar um pouco mais a Meta 17, referente à fabricação nacional de tratores. Em larga medida, o elevado percentual de realização das Metas de modernização agrícola ia estar relacionado ao “*alto grau de complementaridade*” desta parte específica do Plano com as suas demais áreas (Serra, 1982, p. 19). Mais especificamente, a fortíssima complementaridade entre as Metas do Plano ia estar intrinsecamente relacionada ao modo de transporte privilegiado pelo governo JK: o automobilístico.

Neste caso emblemático da modernização agrícola no Brasil, “*a expansão ulterior da mecanização da agricultura depois de 1960 foi assegurada pelo fato de que a produção de tratores foi incluída na meta 27 (indústria de veículos).*” (Lafer, 2002, p.

131) De acordo com Dias (1996, p. 125), no caso da produção de tratores, “as metas de produção interna, [iam ser] estabelecidas no conjunto da indústria automobilística”.

Isto porque,

para evitar contradições na execução dos dois programas, seria necessário estabelecer os modelos mais demandados, a viabilidade econômica de sua produção no país e a rediscussão dos subsídios cambiais e isenções de direitos dos tratores importados. De fato, a tal rediscussão colocava em risco o programa de importação, e decidiu-se que qualquer revisão dependeria da evolução da meta dos caminhões e veículos pesados (Dias, 1996, p. 125)

Com efeito,

os efeitos do programa automobilístico sobre a indústria de bens de capital foram significativos. Em primeiro lugar, a instalação dessa indústria e da de componentes, criou um mercado para uma série de bens de capital (como, por exemplo, máquinas ferramenta). Em segundo lugar, muitas empresas automobilísticas procuraram induzir fornecedores de suas matrizes a instalarem fábricas no Brasil. Em terceiro lugar, a existência de uma indústria de componentes facilitou a implantação de segmentos da indústria de bens de capital no âmbito da indústria de material de transporte, incluindo a fabricação de ônibus, caminhões e, depois, tratores. (Lago, 1979, p. 107)

A relação entre indústria automobilística e agroindústria de tratores e ocorre porque

o desenvolvimento tecnológico destes fabricantes de tratores estava diretamente atrelado ao mercado automobilístico (automóveis, caminhões e autopeças),... permitindo que o aproveitamento máximo de economias de complementaridade e de escala. (Vian et ali, 2010)

Segundo Lessa (1963, p. 48), “é inegável, a par de quaisquer restrições que possam ser feitas à maneira pela qual foi implantada, que a criação de uma indústria automobilística foi um dos pontos mais importantes do Plano de Metas.” A Meta 27 ia ser referente à fabricação nacional de carros de passeio, caminhões, ônibus, jipes e furgões.

A Meta da indústria automobilística é detalhada abaixo, no **Quadro 3**.

Quadro 3: Metas da indústria automobilística					
nº	objeto	meta	alcance	alcance %	avaliação
27	caminhões e ônibus	170.800	154.700	91%	"um dos pontos mais importantes do Plano de Metas"
	jipes	66.300	62.300	94%	
	furgões	52.600	53.200	101%	
	carros de passageiros	58.000	52.000	90%	
	Total	347.700	322.200	92%	

Fontes: elaborado a partir de Lessa (1963, p. 169) e Lafer (2002, p. 141)

Especificamente com relação à agricultura, a indústria automobilística tem uma complementaridade produtiva com este setor por pelo menos quatro lados. Em primeiro lugar, a indústria metal-mecânica, em conjunto, também é produtora de bens de capital “pesados”, como máquinas e equipamentos agrícolas. Em segundo lugar, outros segmentos integrantes do “complexo” automobilístico, como no caso da indústria petroquímica, também se relacionam com outros aspectos da modernização agrícola, por meio da agroindústria produtora de fertilizantes e adubos químicos.

Além disso, em terceiro lugar, a indústria automobilística, em si, é produtora um meio de transporte de carga – o caminhão – crucial para a extensão da fronteira agrícola. Em último e não menos importante lugar, a indústria automobilística também é produtora de um modo de transporte de passageiros – o caminhão – que ia caracterizar uma nova espécie de trabalhador rural: o trabalhador “volante”.

A relação peculiar da indústria automobilística com a agricultura foi a principal questão que motivou o desenvolvimento da presente pesquisa na área de Agricultura e Desenvolvimento no Brasil do período nacional desenvolvimentista. Já a construção de Brasília, se não ia estar no Plano de Metas propriamente dito, era peça fundamental ao menos no discurso político do presidente Juscelino Kubitschek, e possuiria um vínculo *sui generis* com a relação da indústria automobilística e a questão da reforma agrária.

Szmrecsányi (1986, pp. 188 e 153) mostra que, entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, associada à “ampliação do espaço econômico do sistema”, iria ocorrer o aumento da área de pastagem em paralelo à queda substancial no número de bovinos por hectare em praticamente todos os estados da Brasil. Ao mesmo tempo, a população ocupada no setor agropecuário ia crescer apenas nos 5 ou 6 estados de extensão da fronteira agrícola: Paraná, Mato Grosso, Goiás, Maranhão e Pará.

Em parte, essa expansão territorial da pecuária vinculou-se ao esgotamento dos solos por modalidade predatórias de cultivo e aos conseqüentes rendimentos decrescentes auferidos principalmente pelas grandes lavouras. Como foi assinalado por Bernardes (1961, p. 376), “a fazenda de gado, tem-se originado mais caracteristicamente em campos de vegetação aberta julgados inadequados para uma agricultura lucrativa” (Szmrecsányi, 1986, p. 154).

Mais importante, a extensão da fronteira pecuária

também se deveu em parte a motivações puramente mercantis e especulativas... [o que] acabou se traduzindo na permanência e difusão de uma pecuária ultra-extensiva caracterizada por baixíssimas taxas de suporte (na maioria, inferior a um bovino por hectare de pasto) ... Uma boiada rala e pouco produtiva em termos de carne ou de leite sai-lhe mais barata que um bando de capangas contratados para proteger a propriedade de terras inaproveitadas contra a intrusão dos que desejariam cultivá-las.

Até certo ponto, o mesmo se aplica a projetos de reflorestamento implantados em áreas longínquas de quaisquer centros industriais (Szmrecsányi, 1986, p. 154).

De acordo com Lessa (1963, p. 38), o Plano ia consagrar a tese de “*que o conceito de ferrovia como meio de ampliação da fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração*” no interior. Segundo Szmrecsányi, a extensão da fronteira agrícola

tem sido suscitada e/ou acelerada pela ampliação da infra-estrutura de transportes (primeiro por meio das ferrovias e depois através das rodovias) e pelo aumento da oferta interna de veículos motorizados (especialmente caminhões e automóveis). Mas, ao mesmo tempo, é inegável que tanto a industrialização em geral como a urbanização *lato sensu* têm estado subjacentes ao processo (Szmrecsányi, 1986, p. 129).²⁷

Desse modo, a forte extensão da fronteira agrícola entre 1950 e 1960 era um claro sinônimo da pecuarização da atividade rural brasileira – ou mesmo, da mais grosseira especulação fundiária.²⁸

Os aumentos registrados nos Estados de fronteira agrícola em expansão que acabaram compensando a queda das taxas de participação dos estabelecimentos intermediários [entre 10 e 1.000 hectares] em todos os demais, garantindo assim a manutenção de uma situação inalterada para o País como um todo. (Szmrecsányi, 1986, pp. 181-182)

²⁷ Young (2013) formaliza um modelo sobre as vantagens comparativas que o agricultor pode ter com a extensão da fronteira agrícola. O modelo mostra que a extensão da fronteira produtiva da agricultura para novas terras pode ser comparativamente vantajosa por três fatores. O primeiro fator de incentivo à extensão da fronteira agrícola é a produtividade relativa de uma lavoura específica nesta terra, em comparação a outras culturas em outras terras; o segundo fator de incentivo é um componente especulativo, obtido ao se assegurar o direito de propriedade da terra por meio da atividade pecuária; e o terceiro fator é a fertilidade natural da terra, obtida nas duas ou três primeiras safras, sem uso intensivo de capital. Por fim, o modelo introduz o caso da ampliação da rede de transportes viários, que disponibiliza novas terras para a agricultura. Com a dotação de novas terras, o primeiro fator possui uma limitação intrínseca para sua expansão. Esta limitação é dada pela combinação do princípio ricardiano da Lei dos Rendimentos Marginais Decrescentes à Escala com o keynesiano princípio da diversificação de riscos. No entanto, o segundo e o terceiro fatores incentivam uma extensão interminável da fronteira agrícola. O modelo de Young (2013) conclui que o incentivo à extensão da fronteira só pode ser restringido pelo aumento no custo de transporte, ou pela aplicação de um Imposto Territorial Rural (ITR) específico. Observe que este resultado é, na prática, bastante semelhante ao previsto no modelo de Furtado (1966). Todavia, como se verá a seguir, o impacto do Plano de Metas sobre a agricultura não ia se restringir à mera ampliação da rede de transportes viários e subsequente extensão da fronteira agrícola, já que atingiria inclusive até o modo de produção da agricultura brasileira.

²⁸ Moacir Palmeira (1989) enfatiza que o uso da terra como ativo especulativo é o que a torna economicamente atrativa não apenas para a agricultura, mas mesmo para grandes conglomerados industriais, brasileiros e estrangeiros – todos investem na terra, assegurando esta como uma reserva de valor em sua carteira de ativos. “*As vantagens oferecidas pelas políticas de modernização beneficiaram os latifundiários tradicionais mas também atraíram para o campo capitais de outros setores da economia para quem o campo passou a ser colocado como uma alternativa interessante de investimento. Grandes grupos econômicos entraram na produção agrícola ou agroindustrial e passaram a imobilizar capitais em terras, contando não apenas com a sua valorização, mas também com a perspectiva de captação de recursos públicos para a realização de aplicações financeiras mais vantajosas no momento.*”

Ao mesmo tempo, todavia, o aumento na área de pastagem também significava uma ampliação da capacidade produtiva de longo prazo da agricultura brasileira. A ampliação da capacidade de oferta de longo prazo podia permitir a agricultura brasileira ter uma maior elasticidade para a expansão de sua produção nos anos 60 e 70, durante o “milagre” econômico.

Durante os anos do “milagre” econômico, entre 1968 e 1974, a construção da rodovia Transamazônica forneceria um exemplo emblemático de incentivo à extensão da fronteira agrícola. Pesquisa de Castro (1991, pp. 445-446) com base no *Relatório Executivo* de uma das maiores agroindústrias de sementes no país (a Agrocere), destaca a construção da rodovia Transamazônica como “a ‘menina dos olhos’ do Governo” federal, cujo “sucesso ou fracasso dependerá de como serão atacados os problemas agropecuários, fundamentais ao projeto”.

Para a Agrocere,

considerando que produzimos sementes de milho, a cultura natural dos primeiros dois anos após a derrubada da mata; considerando que estamos no negócio de milhos e pastagens; considerando que esta rodovia [a Transamazônica] terá, aproximadamente, 3.000 km de extensão; imaginando que, a médio prazo, 10km de cada lado da rodovia sejam desbravados (60.000 km quadrados, ou 6 milhões de hectares); assumindo, conservativamente, que 10% desta área sejam aproveitados com milho, seguidos de pastagens, teríamos um mercado para 9.000 toneladas de sementes de milho e cerca de 3.000 toneladas de sementes de leguminosas! (Castro, 1991, pp. 445-446).

De suma importância para a hipótese de pesquisa que a corrente tese doutorado desenvolve, a ampliação da produção agrícola iria passar a poder ser feita sem qualquer necessidade de uma reforma agrária. Desse modo, o Plano de Metas direcionava para um determinado rumo o processo de modernização agrícola por que poderia seguir a agricultura brasileira: a via *junker*. Mais concretamente, o Plano de Metas, com a capacidade de extensão da fronteira agrícola brasileira até a Amazônia, alargava em muito a possível restrição da oferta da agricultura, tal como o modelo de Furtado (1966) destacava.²⁹

Em suma, de acordo com José Graziano da Silva (1987, p. 20), a indústria de bens de capital implantada pelo Plano de Metas possui elos e encadeamentos produtivos a montante e a jusante da agricultura. A partir do final da década de 50, desse modo, com o implante da agroindústria de maquinários e implementos agrícolas no Brasil, a

²⁹ Sobre o impacto da extensão da fronteira agrícola por meio da migração rural-rural sobre o “campeinato” índio da Amazônia, ver Martins (1981, cap. 2)

modernização da agricultura brasileira iria deixar de ser restringida pela capacidade de importar da economia nacional, e preparava-se para “*deslanchar*” nos anos 60 e 70.

Para a bibliografia especializada no desenvolvimento econômico da agricultura brasileira

Em seu início, a modernização [agrícola] se viabiliza por meio de importações, de forma que a capacidade de modernização da agricultura brasileira estava limitada pela sua capacidade de exportar. Com a implantação da indústria de base (siderurgia, petroquímica, borracha, plásticos, química fina, bioquímica, etc.) nos anos 50-60, os setores que produzem insumos modernos, máquinas e equipamentos para a agricultura foram internalizados no país e, a partir daí, a capacidade de modernização da agricultura passou a ser endógena. (Kageyama et ali., 1990, p. 115).

José Graziano da Silva (1987, p. 20), assim como Kageyama (1990, pp. 119-120) e Castro & Fonseca (1991), destacam a relação das Metas de produção nacional de tratores e fertilizantes com as das demais áreas do Plano, em particular, de transporte e indústria de base, por meio dos subsetores de metal-mecânica e química mineral. Estas indústrias relacionadas à agricultura são designadas pelos autores da escola de Campinas como constituintes dos chamados “complexos” agroindustriais (CAI’s), de indústrias produtoras de tratores, fertilizantes, máquinas de beneficiamento agrícola etc.

Graziano (1987, p. 25) destaca os encadeamentos produtivos entre agricultura e indústria, que iriam compor o chamado “complexo” agroindustrial brasileiro. Os elos destes encadeamentos produtivos são detalhados empiricamente por gênero agrícola, agroindústrias regionais e acesso à política econômica em Kageyama et ali. (1990).

Na atual Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE (2010), o “complexo” agroindustrial brasileiro seria composto por atividades de três segmentos. Em primeiro lugar, da indústria de transformação, com a “C283: fabricação de tratores e de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária”. Em segundo, da indústria química, com a “C205: fabricação de defensivos agrícolas”. E, em terceiro e último lugar, da indústria alimentícia de rações, com a “C106: moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais” (IBGE, 2010).

O fato da modernização da agricultura brasileira ter sido feita basicamente com três insumos – tratores, fertilizantes e sementes – foi destacado em trabalho seminal de Delgado (1985) e Castro (1991). Segundo Leite (2005, p. 321), grosso modo, o processo de modernização da agricultura brasileira consubstanciou-se com “a adoção do padrão tecnológico radicado basicamente no binômio química mineral-mecanização”. Dessa maneira, seguindo a nomenclatura dos Planos de Desenvolvimento Econômico da

década de 70, Delgado (1985) chega a denominar a modernização agrícola brasileira por “tratorização” do campo.

A predominância do binômio trator-fertilizante na modernização da agricultura nacional e internacional ocorre por um motivo técnico simples, que também acontece no caso da intensificação no uso de sementes selecionadas.

A introdução da colheita mecanizada gerou uma série de ‘desequilíbrios técnicos’ ao longo das diversas etapas do processo produtivo, uma vez que tais máquinas só podem ser utilizadas sob determinadas condições – como, por exemplo, quando a plantação está livre de ervas daninhas. Isso exigiu a introdução de herbicidas, para que se pudesse atingir o incremento de produtividade no processo de mecanização da colheita. (Fonseca, 1990, p. 240)

Desse modo, a autora destaca a existência de uma forte complementaridade entre encadeamentos produtivos da indústria automobilística com a agroindústria de tratores. A complementaridade produtiva entre indústria e agroindústria ocorre na medida em que

as inovações de processo, que ocorrem na atividade agrícola, dependem da incorporação de bens de capital e insumos industrializados. Máquinas agrícolas, insumos químicos (fertilizantes e defensivos) e sementes selecionadas explicam não só o aumento de produtividade, mas também o dinamismo da própria atividade da agricultura. (Castro & Fonseca, 1991, p. 53).

Para Fonseca (1990, pp. 210-211 e 228) “*as inovações de produto na indústria de tratores podem ser consequência de melhorias e inovações que ocorreram em outras indústrias do complexo metal-mecânico, como a automobilística.*” Segundo a autora, “*em termos mais gerais, a competitividade dos produtos agrícolas depende, em grande parte, da existência de indústria de bens de capital moderna a montante.*” Essa estrutura de organização da indústria mecânica cria “*uma vasta área de especialização*” produtiva, seja pelo lado dos fabricantes de implementos, seja pelo lado dos usuários, através da rede de distribuição e revenda.

A relação entre indústria automobilística e agroindústria de tratores faz parte de uma estratégia de economia de escopo pelas empresas líderes no setor, de modo a ganhar em economia de escala. Por isso, as principais agroindústrias de tratores são também grandes indústrias automobilísticas. É emblemático que “*as principais produtoras de carros no mundo, que também fabricavam tratores*”, como a Ford, Fiat, Volvo e Renault – muitas destas, privilegiadas pelas regalias da Instrução 113 da SUMOC.

Para os autores filiados à tradição da escola de Campinas, de Mello (1975), a partir do Plano de Metas também a modernização da agricultura brasileira – ao deixar

de ser restringida pela capacidade de importar da economia nacional – preparava-se para “deslanchar” nos anos 60 e 70. Inclusive, por sua especial importância para o Plano de Metas, é possível ver abaixo, **na Figura 1**, o presidente da República Juscelino Kubitschek indo pessoalmente congratular os trabalhos de término da fabricação de um dos primeiros tratores no Brasil, da Ford Motors, apresentado ao público no 2º Salão do Automóvel, realizado em 1961 na cidade do Rio de Janeiro.

Figura 1: JK e o trator



Fonte: tratores-antigos.blogspot.com.br/2010_12_01_archive.html

Observados em conjunto, é possível perceber que os autores filiados à escola de Campinas, ao destacarem a importância e especificidade dos impactos do Plano de Metas do governo JK sobre a economia brasileira como um todo, e sobre a sua agricultura em especial, consideram que

nos anos 50 e 60 montaram-se as bases da, ou pré-condições para, a expansão do moderno complexo agro-industrial, expansão que se daria de forma espetacular ao longo dos anos 70 – especialmente no que diz respeito aos setores à montante da agricultura e à construção da infra-estrutura de transporte e armazenagem. (Castro, 1990, p. 35)

Em termos teóricos, no caso de Graziano (1987, p. 20), e empíricos, no caso de Kageyama et al. (1990, pp. 119-120), ou mesmo pelo estudo do caso de uma representativa empresa agroindustrial de tratores e sementes, como Castro (1988) e Fonseca (1987), os autores de Campinas aplicam a tese de Mello (1975), sobre a industrialização nacional restringida pela capacidade de importar da economia política brasileira como um todo, para o caso específico da modernização da agricultura no país. De acordo com Leite (2005, p. 318), “grosso modo, *boa parte das análises da*

modernização da agricultura segue ao fundo a periodização sugerida por Mello (1986) para a economia como um todo”.

Na periodização oferecida por Graziano (1987), apenas a partir da segunda metade da década de 1950, com a implantação de uma determinada indústria de bens de capital no país pelo Plano de Metas, o processo de “modernização” da agricultura brasileira ia “deslanchar”. Durante os anos de implementação das Metas do Plano, o setor agrícola, observado dentro de suas especificidades, ia sofrer os estímulos do forte desenvolvimento urbano e industrial da economia nacional como um todo. Além das Metas específicas para a agricultura,

o setor agrícola respondeu por meio dos mecanismos de mercado aos estímulos gerais da economia provocados pelo Programa de Metas, e a taxa de crescimento anual média do produto agrícola interno, durante o período 1955-60, foi de 7,2%, que se compara favoravelmente com o crescimento anual médio de 3,3% no quinquênio anterior (Lafer, 2002, p. 133)

Segundo dados disponibilizados pelo IBGE, entre 1956 e 1961, a produção total dos 17 gêneros agrícolas pesquisados cresceu 35%. Assim, observada como se formasse um conjunto, o crescimento da oferta da agricultura brasileira em 35% ia ser superior à forte ampliação da sua demanda efetiva de 30%, aqui indicada pelo aumento das ocupações urbanas.

No entanto, é possível fazer duas observações sobre o comportamento da agricultura nos anos da industrialização “pesada” da economia brasileira. A primeira observação diz respeito à conservação da heterogeneidade estrutural entre agricultura de exportação e de consumo interno; e a segunda refere-se ao comportamento dos seus respectivos preços e suas elasticidades.

Com relação à reprodução da heterogeneidade estrutural entre a agricultura para exportação e para o consumo brasileiro, estes dados históricos podem ser observados abaixo, no **Quadro 4**.

Quadro 4: Taxa de crescimento das lavouras de exportação. Brasil, 1948-1955 e 1956-1961		
lavoura	1948-1955	1956-1961
borracha	-37%	217%
mate	12%	5%
tabaco	11%	56%
soja	175%	77%
cacau	290%	56%
café	-22%	1%

Fonte: calculado a partir de dados disponíveis em seculoxx.ibge.gov.br

Conforme se observa acima no **Quadro 4**, entre 1956 e 1961 a meia dúzia de lavouras de exportação ia apresentar uma recuperação relativamente consistente, crescendo seu *quantum* em 140%. A recuperação ia ser liderada pela borracha e cacau (crescimento de 214 e 194%), além da soja e o tabaco (com crescimento de 77 e 56%). A cafeicultura ia estancar sua retração anterior no subperíodo 1948-1955 analisada no Cap. 4, e ficaria praticamente estagnada, com um crescimento de somente 1%.

Por sua vez, o crescimento da produção dos sete cultivos brasileiros representativos do consumo nacional de gêneros agrícolas – arroz, feijão, cebola, batata, milho, mandioca e trigo – podem ser observados abaixo, no **Quadro 5**.

Quadro 5: Taxa de crescimento dos cultivos de consumo interno (produtos selecionados). Brasil, 1948-1955 e 1956-1961		
cultivo	1948-1955	1956-1961
arroz	46%	55%
batata	53%	8%
cebola	59%	-4%
feijão	30%	26%
mandioca	19%	18%
milho	19%	29%
trigo	172%	-36%

Fonte: calculado a partir de dados disponíveis em seculoxx.ibge.gov.br

Conforme se observa acima no **Quadro 5**, estes 7 cultivos iam registrar um crescimento ainda menor que o observado no subperíodo anterior ao Plano de Metas. Conforme foi visto anteriormente no Capítulo 4, entre 1948 e 1955 estes sete cultivos apresentaram um crescimento na sua produção de 27%. Nos anos do Plano de Metas, entre 1956 e 1961, estes sete cultivos iam reduzir esse ritmo, crescendo sua produção em apenas 23%.

Entre os sete cultivos brasileiros tipicamente orientados para o consumidor nacional, apenas o arroz e o milho iam aumentar o ritmo de crescimento da sua produção em comparação aos anos anteriores ao Plano de Metas, e superariam o ritmo de crescimento das ocupações urbanas. Contudo, a produção dos 5 demais cultivos orientados para o consumidor nacional não teria o mesmo comportamento: três iam diminuir o ritmo de crescimento (mandioca, feijão e batata), enquanto a cebola e o trigo iam retrair sua produção. Como resultado, no subperíodo 1956-1961, caso se excluía estes dois gêneros que retraíram sua produção, os 5 demais cultivos de consumo interno

iam crescer sua produção em apenas 27%, o mesmo patamar que no subperíodo anterior ao Plano de Metas, e inferior à ampliação de sua demanda efetiva, de 30%.

Com relação ao preço e as elasticidades de oferta da agricultura brasileira, podem ser feitas duas observações. A primeira é que, entre 1956 e 61, o preço dos gêneros agrícolas orientados para a exportação e para o consumidor brasileiro iam se inflacionar em ritmo superior ao do subperíodo anterior. Enquanto entre 1948 e 1955 os preços agrícolas de exportação tinham subido 194, entre 1956 e 1961 eles agora subiam 286%; e os de consumo interno, que tinham subido 151%, agora aumentavam 191%.

Em segundo lugar, pode-se observar que, como os preços da lavoura de exportação cresciam mais que os do cultivo de consumo interno, a diferença na elasticidade-preço da oferta entre estes dois segmentos da agricultura brasileira se reduzia um pouco, mas ia se conservar significativa. Assim, aquela meia dúzia de lavouras de exportação ia reduzir sua insensibilidade ao preço de 58 para 49%, e os sete cultivos representativos do consumo brasileiro, de apenas 18 para irrisórios 12%. No entanto, caso se considere apenas os cinco cultivos representativos do consumo interno de gêneros agrícolas que apresentaram um crescimento, a elasticidade ia subir um ponto percentual, para 19%.

Com a cafeicultura ainda estagnada, e a recuperação relativamente consistente das demais lavouras de exportação, o café ia perder participação nas exportações. O destaque ia ser a exportação de soja, com um crescimento de 77% no *quantum* e a maior elevação nos preços (423%) entre todos os gêneros agrícolas.

Segundo dados do IBGE, se em 1956 a soja representava cerca de 0,5% das receitas de exportação da cafeicultura, em 1961 ela já ultrapassava os 2,3%. Apesar disso, os dados de Villela (2011) registram que, em 1960, a cafeicultura ainda ia ser responsável por mais de 56,2% das receitas de exportação da economia brasileira.

De acordo com Szmrecsányi (1986), durante os anos da industrialização “pesada” da economia brasileira, o crescimento da oferta agrícola permanecia sendo feito essencialmente por meio do aumento na área plantada. Segundo os dados do IBGE, com efeito, entre 1956 e 1961 a área plantada total ia se expandir quase 22%. Ou seja, uma taxa praticamente igual ao crescimento daqueles sete cultivos representativos do consumo interno de gêneros agrícolas, de 23%.

Nos mesmos anos, a produtividade média do trabalho rural ia apresentar um incremento significativo (26%), subindo de 2,03 para 2,57 toneladas colhidas por

trabalhador rural. Por sua vez, a produtividade da terra cultivada ia permanecer praticamente estável, passando de 3,49 para 3,50 toneladas por hectare.

O incremento da produtividade agrícola ia se vincular com um aumento relativo no uso de maquinários e implementos na agricultura brasileira. Em termos absolutos, entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, houve um salto impressionante no número de tratores em uso na agricultura, que passou de 8.372 para 61.345 unidades.

No entanto, a fabricação nacional de tratores se iniciou apenas no ano de 1960, com a produção – ainda em caráter experimental – das 37 unidades registradas em todas as fontes consultadas, como no IBGE, Graziano (1987) e Sanders Jr. (1973). Dessa forma, em 1960, todos os mais de 60 mil tratores em uso na agricultura brasileira ainda eram importados pelo regime de câmbio múltiplo, a taxas subsidiadas. Assim, sua oferta ainda era restringida pela capacidade de importação destes bens de capital pela economia brasileira – em especial, da exportação de café.

Em termos relativos, entre 1950 e 1960, a área plantada por trator em uso na agricultura brasileira ia se reduzir sensivelmente, de 2.045 para 407 hectares. Apesar de significativa, a comparação internacional ainda era sobremaneira desfavorável para a agricultura brasileira.

Em 1960, nos EUA haviam 94 hectares cultivados para cada trator em uso, para não mencionar o caso da agricultura da França, onde este indicador de modernização agrícola era de somente 45 hectares por trator; assim, apesar do avanço substancial, a modernização da agricultura brasileira permanecia em um patamar inferior até a de economias ainda predominantemente agrárias como a Polônia, com 333 hectares cultivados por trator em uso em 1960 (Pawlak, s/d, p. 213).

Entre 1956 e 1961, também o consumo de fertilizantes ia aumentar na agricultura brasileira, subindo de 165 mil para 246 mil toneladas. Segundo dados do IBGE, a penetração das importações de fertilizantes ia se reduzir sensivelmente, evidenciando o relativo sucesso na política de substituição de importações deste produto. No caso dos compostos nitrogenados, as importações iam se reduzir de 95 para 75%, enquanto os fosfatados, de 75 para 30% (e só nos anos 80 se reduziriam as importações de compostos potássicos).

Neste ponto, cabe fazer uma nova aplicação do modelo Paiva-Schultz, apresentado anteriormente no Capítulo 2 e aplicado no Capítulo 4. De acordo com este modelo, a modernização da agricultura brasileira podia ser economicamente desvantajosa em razão do confronto que o agricultor faz entre o preço do trator e dos

gêneros agrícolas, em comparação ao salário rural, dada o diferencial de produtividade dos fatores de produção.

Segundo os dados informados diretamente pela agroindústria de tratores encontrados em Sanders Jr. (1973), em 1956 o preço de importação do trator era de 245 mil cruzeiros, valor que em 1961 ia ser de Cr\$ 1.039.000,00.³⁰ Ou seja, uma elevação de quase 4 vezes.

O valor do trator, em comparação ao elevado custo de importação de maquinários e implementos agrícolas, o salário rural e o preço dos gêneros agrícolas recebido pelo agricultor brasileiro ainda tornava a modernização da agricultura nacional restringida a segmentos determinados: em especial, sua lavoura de exportação. Segundo dados de Bacha (1979), com efeito, entre 1956 e 1961 o salário rural anual ia sofrer uma forte elevação, subindo de quase Cr\$ 23,00 para 62,42 cruzeiros. Ou seja, enquanto o preço do trator elevava-se 4 vezes, o salário rural aumentava menos, e apenas triplicava.

A mesma tendência histórica também acontecia nos termos de troca e agricultura brasileira e a agroindústria de tratores. No quinquênio 1956-61, o preço médio da meia dúzia de lavouras de exportação ia registrar uma alta de quase 23 mil cruzeiros, em 1956, para mais de Cr\$ 88 mil por tonelada, em 1961 (ou seja, uma alta de 382%). Enquanto isso, o preço médio dos sete cultivos representativos do consumo brasileiro de gêneros agrícolas ia subir de menos de Cr\$ 4.700, para pouco mais de 15.400 cruzeiros (alta de 327%). Como resultado, é importante sublinhar que o mecanismo de incentivo econômico para que a modernização agrícola se generalizasse pela agricultura brasileira mantinha sua tendência histórica anterior a 1955, tornando-se ainda mais desvantajoso.

Por meio de uma extrapolação linear entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, estimou-se que em 1956 havia 40.156 tratores em uso na agricultura brasileira. Em 1961, esta quantidade ia alcançar um patamar um pouco superior a aquelas 61.345 unidades. Assim, entre 1956 e 1961, a produtividade marginal do trator ia ser de 1.251 toneladas de gêneros agrícolas. Em contraposição, no mesmo quinquênio a produtividade marginal do trabalho rural ia ser de 10,5 toneladas.

Desse modo, a relação entre produtividade do capital e do trabalho na agricultura ia ser de quase 119 vezes. Em contraposição, a relação entre o preço do trator e o salário rural anual ia ser de 16.646 vezes.

³⁰ Para a comparação histórica, não foi considerada a supressão de três zeros feita na moeda nacional no ano de 1957 pelo efêmero Programa de Estabilização Monetária (PEM) de Juscelino.

Do subperíodo 1948-1955 para 1956-1960, a produtividade do trator de aumentava de 420 para 675 toneladas. Enquanto isso, a produtividade do trabalho rural subia de 4 para 10 toneladas. Assim, a relação entre as produtividades do capital e do trabalho na agricultura brasileira reduzia-se de 104 para 64 toneladas. No entanto, o custo do trator em comparação ao salário rural aumentava, de 10.046 para 16.647 cruzeiros.

Como resultado, embora o trator apresentasse uma elevada produtividade em comparação ao trabalhador (64 vezes), o confronto entre o preço do trator e o salário rural (16.647 vezes) ainda ia ser sobremaneira desvantajoso para fornecer um canal de incentivo econômico necessário para que a modernização da agricultura nacional fosse considerada rentável do ponto de vista do agricultor brasileiro. De suma e central importância para a demonstração da hipótese de pesquisa da corrente tese de doutorado, a análise da série temporal dos dados estatísticos demonstram dois fatos empíricos que corroboravam o modelo estagnacionista de Furtado e justificavam a consecução de uma reforma agrária como mecanismo de incentivo para a modernização agrícola no Brasil.

Em primeiro lugar, não era constatada empiricamente uma vantagem comparativa que fornecesse o mecanismo de incentivo econômico para que o agricultor brasileiro desenvolvesse a modernização agrícola. Em segundo e mais importante lugar, em comparação ao subperíodo histórico anterior, a desvantagem econômica para a modernização agrícola estava tornando-se ainda mais aguda. A agudização da tendência estrutural da agricultura brasileira contrária à modernização agrícola pode ser visualizada abaixo, no **Quadro 6**.

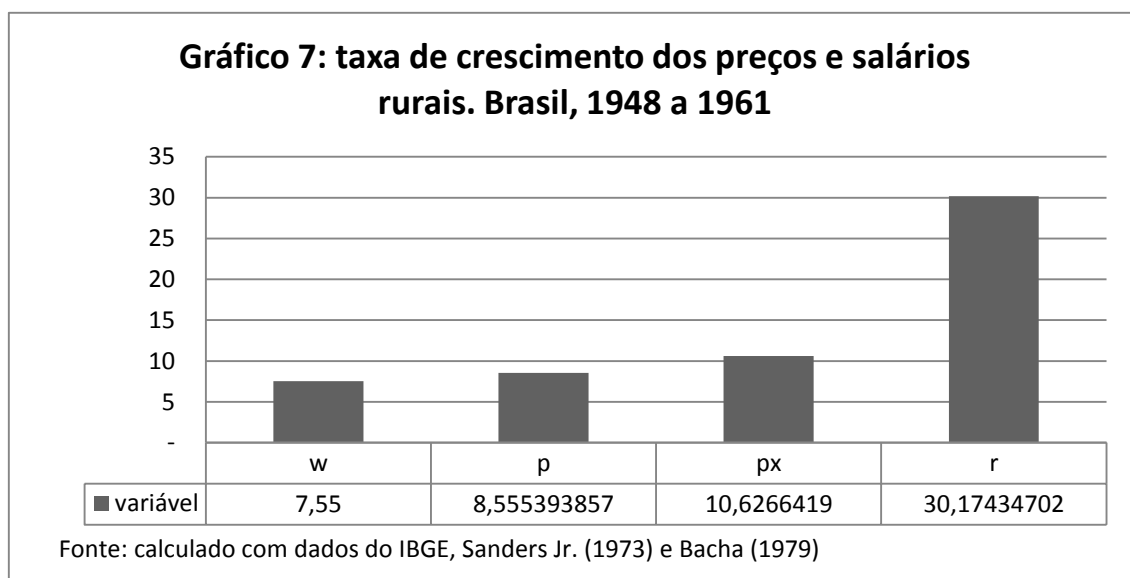
Quadro 6: taxa de crescimento dos mecanismos de incentivo econômico para a modernização agrícola. Brasil, 1948 a 1961		
variável	1948-1955	1956-1961
r/px	10	12
r/p	54	67
r/w	10.046	16.647
PMg	149	119

Fonte: calculado com dados do IBGE, Sanders Jr. (1973) e Bacha (1979)

Conforme se observa acima no **Quadro 6**, do subperíodo 1948-1955 para 1956-1961, a relação entre o preço do trator e o salário rural (r/w) ia aumentar mais de 60% dobrar, passando de 10.046 vezes para quase 17 mil vezes. Da mesma maneira, o

Quadro 6 mostra que os termos de troca entre agricultura e indústria também iam se tornar ainda mais comparativamente desvantajosos para fornecer um mecanismo de incentivo econômico para o deslanche da modernização agrícola no Brasil. Os termos de troca entre agroindústria de tratores e agricultura de exportação iam subir de 9,9 para 11,8 vezes, enquanto os termos com a agricultura de consumo interno ia se elevar de 54 para 67 vezes.

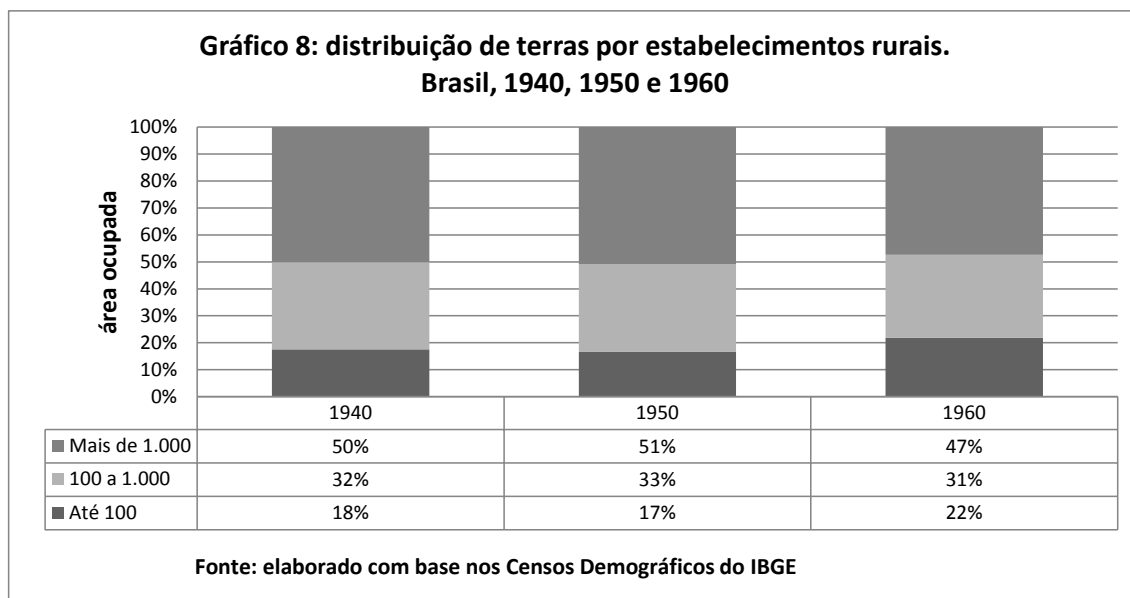
Enfim, entre 1948 e 1961, o preço dos gêneros agrícolas e o salário rural vinham apresentando uma trajetória de alta, inflacionando-se quase 10 vezes. Todavia, o preço do trator se elevava ainda mais fortemente, aumentado mais de 30 vezes. Como consequência, a estrutura de preços e salários rurais tornava a modernização da agricultura nacional ainda mais economicamente desvantajosa para o agricultor brasileiro. Uma síntese da taxa de crescimento dos preços e salários rurais no período 1948-1961 pode ser visualizada abaixo, no **Gráfico 7**.



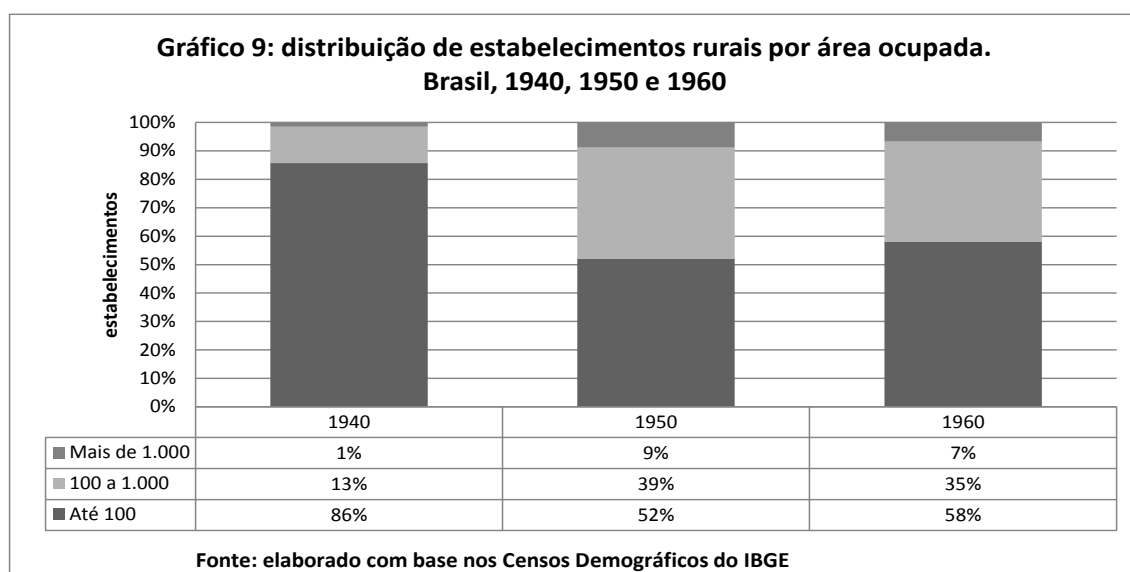
Segundo Szmrecsányi (1986) e a metodologia formulada anteriormente no Capítulo 2 e já aplicada no Capítulo 4, o desincentivo econômico ao incremento da produtividade rural por meio da modernização agrícola tinha suas raízes na estrutura fundiária e relações de trabalho presentes na agricultura brasileira. Com respeito à concentração de terras na agricultura brasileira, a historiografia agrária considera que “os índices nacionais só chegaram a diminuir, e muito pouco, na década de 1950, para voltar a crescer logo em seguida.” (Szmrecsányi, 1986, p. 174)

Conforme se observa abaixo no **Gráfico 8**, entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, os estabelecimentos rurais com até 100 hectares iam passar a aumentar sua

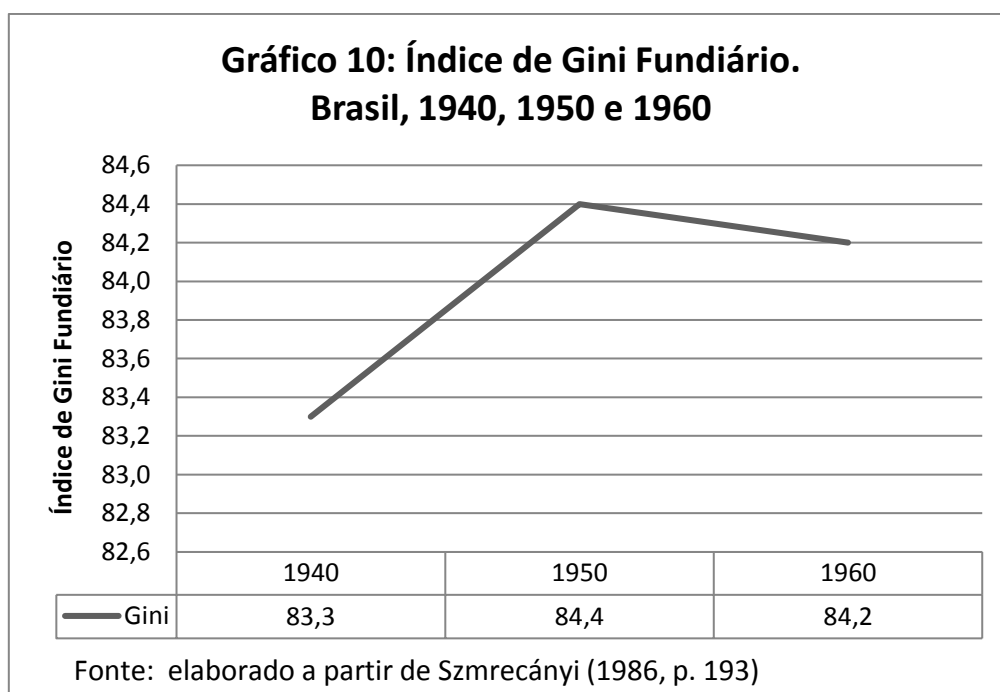
participação na área total cultivada na agricultura brasileira, de menos de 17 para quase 22%. Uma vez que os estabelecimentos rurais de porte médio iam ter uma ligeira redução na área total (de 33 para 31%), a participação dos latifúndios com mais de 1.000 hectares de área ia se reduzir de 51 para 47% da área total cultivada na agricultura brasileira.



Conforme se observa abaixo no **Gráfico 9**, as informações sobre a participação do número de estabelecimentos segundo área total iam corroborar os dados anteriores. Nele se percebe que o aumento na participação do número de pequenos estabelecimentos rurais (de 52 para 58%) ia acontecer principalmente em cima da redução dos de porte médio (de 39 para 35%), enquanto os latifúndios diminuiriam muito pouco (de 9 para 7%).



Em termos do Índice de Gini, Szmrecsányi (1986, p. 193) estima que, entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, a concentração de terras na agricultura brasileira ia apresentar uma ligeiríssima redução, de 84,4 para 84,2%, conforme é possível visualizar abaixo no **Gráfico 10**. Embora seja uma redução praticamente insignificante, e insuficiente para retornar ao patamar verificado no *Censo Demográfico* de 1940 (de 82,3%), o mesmo autor observa que a queda registrada na década de 50 seria a única diminuição do Índice de Gini Fundiário em todo o período nacional desenvolvimentista brasileiro.



Por sua vez, com respeito às relações de trabalho na agricultura brasileira, após um aumento no número de empregados rurais na década de 40, no decênio seguinte esta quantidade ia diminuir. Enquanto isso, o número de trabalhadores familiares não-remunerados na agricultura brasileira ia continuar a crescer (Szmrecsányi, 1986, p. 187). Segundo dados disponíveis nos *Censos Demográficos* de 1950 e 1960 já apresentados na pág. 88 do Capítulo 3, no **Gráfico 2**, a participação dos empregados rurais no total de ocupados na agricultura brasileira ia prosseguir a tendência história anterior, se reduzindo de 45 para 34%. A redução ia ser decorrente da continuidade na queda no número de empregos permanentes, que na década de 50 se reduz de 13 para 9% do total de ocupados.

Ainda no **Gráfico 2**, pode-se ver que na década de 1950 o trabalho temporário ia inverter o aumento da década anterior, e ia reduzir levemente sua participação no total das ocupações rurais, de 32 para 28%. Assim, entre os *Censos Demográficos* de 1950 e 1960, apenas o trabalho não remunerado na agricultura familiar ia aumentar sua participação, subindo de 55 para 63% do total de ocupados rurais.

Para a bibliografia especializada no desenvolvimento da agricultura brasileira, as suaves porém históricas transformações nas relações de trabalho e na estrutura fundiária rural faziam parte de um processo que estava

longe de refletir um movimento de desconcentração da propriedade agrária e da “campesinação” da produção do setor. ... [Ao contrário, elas faziam parte da] crescente concentração e centralização dos capitais que têm marcado, nas últimas décadas a evolução da economia brasileira como um todo. Nesse processo o setor agropecuário não poderia constituir uma exceção. (Szmrecsányi, 1986, p. 187)

Ainda de acordo com as interpretações agraristas apresentadas no Capítulo 2 e já aplicadas no Capítulo 4, esta estrutura econômica presente na agricultura brasileira podia justificar a consecução de medidas de política de reforma agrária com o objetivo de fornecer um mecanismo de incentivo para a modernização agrícola pela via *farmer*, vista no Capítulo 1. Segundo as interpretações agraristas analisadas anteriormente no Capítulo 2, a manutenção de um padrão de crescimento extensivo da produção agrícola ia se relacionar à permanência de um padrão extremamente concentrado de distribuição de renda na agricultura brasileira, já que ela não fora objeto da consecução prévia de uma política de reforma agrária.

Em resumo, portanto, a análise do comportamento da agricultura brasileira nos anos da industrialização “pesada” da economia nacional torna possível considerar que o antecedente mais próximo e direto do Plano de Metas foi a CMBEU. Esta foi a primeira a elaborar 41 projetos concretos de investimentos, concentrados nas áreas de transporte e energia.

À semelhança da CMBEU, o Plano de Metas também ia se concentrar nas áreas de transporte e energia. No entanto, diferente dos projetos de investimento aconselhados pela CMBEU, o Plano de Metas ia privilegiar a indústria automobilística, que possui elos e encadeamentos produtivos – os “pontos de germinação” – com a agroindústria de tratores e máquinas agrícolas.

Além disso, o Plano também ia incluir como sua “Meta-síntese” a construção de uma nova capital federal no planalto central do Brasil. Brasília seria responsável tanto

por assegurar uma demanda efetiva garantida para atrair as indústrias automobilísticas, como também ampliar o espaço econômico da estrutura produtiva nacional, especialmente para sua agricultura permanecer crescendo com base no aumento da área plantada, por meio da extensão da fronteira agrícola.

O Plano de Metas ia utilizar do instrumental de política industrial criado nas décadas anteriores, particularmente o regime de taxas múltiplas de câmbio, as indústrias estatais e o BNDE. Com esse instrumental, o Plano de Metas ia articular um “tripé” de política econômica, no qual o setor público ia estimular a entrada de investimento estrangeiro na indústria, que por sua vez induziria o desenvolvimento da indústria privada nacional (cuja símbolo maior é a indústria de autopeças).

O Plano de Metas ia privilegiar as indústrias “pesadas” de bens de capital, em especial, nas indústrias metal-mecânica, eletroeletrônica e petroquímica. Com o implante de uma indústria “pesada” produtora de bens de capital, o crescimento da produção nacional ia deixar de ser restringido pela capacidade de importação destes bens pela economia brasileira, permitindo a entrada no estágio da industrialização “acelerada”, na terminologia de Mello (1975)

Como resultado, segundo dados Giambiagi et alii. (2011), entre 1955 e 1960, a indústria “pesada” produtora de bens de capital ia ganhar 15 pontos percentuais de participação na renda industrial, em detrimento da indústria “leve” produtora de bens de consumo não duráveis, que teria sua participação reduzida de 55 para 40% do produto industrial. Assim, a indústria “leve” ainda permanecia majoritária no interior do setor industrial, participando em 40% de sua renda; somente nos anos 60 e 70, a indústria “pesada” ultrapassaria a indústria “leve” no interior do produto industrial.

Adotando a periodização de Mello (1975) para o caso específico da agricultura brasileira, Graziano (1987) e os autores filiados à tradição da escola de Campinas consideram que após o Plano de Metas implantar uma indústria de bens de capital na economia brasileira também a modernização agrícola ia “deslanchar” no Brasil. A hipótese de pesquisa da corrente tese de doutorado é que o deslanche da modernização agrícola pelo Plano de Metas tornaria a consecução de uma política de reforma agrária desnecessária – ou obsoleta – para este objetivo até então estratégico ao desenvolvimento tecnológico nacional, conforme se vê a seguir no Capítulo 6.

O Plano de Metas ia ser um sucesso na industrialização “pesada” da economia nacional. No entanto, sua principal omissão foi a conservação de um padrão de

distribuição de renda na agricultura brasileira concentrado ao extremo, agravando os desequilíbrios setoriais e sociais preexistentes.

Na Campanha Eleitoral de 1955, a questão da reforma agrária já ultrapassava as discussões meramente teóricas entre autores e intelectuais brasileiros (analisados no Capítulo 2), atingindo também até mesmo os candidatos postulantes à presidência da República, sejam eles conservadores ou progressistas. Em seus discursos, Juscelino mostrava-se sensível a essa questão, mas na prática o seu pragmatismo levou à adiar estas propostas para outro momento – mais precisamente, para a Campanha “JK 65”. Durante a segunda metade da década de 1950, JK ia adotar uma diretriz de respeito à Lei.

Assim, Kubistchek adotava uma política de reajuste salarial anual, fazendo com que o salário mínimo em termos reais alcançasse seu recorde histórico em 1957. Ao mesmo tempo, a diretriz de respeito à legislação vigente ia se traduzir em não apresentar nenhuma proposta de reforma na legislação sindical e previdenciária, que marginalizavam de forma explícita o trabalhador rural.

No Plano de JK, as questões da agricultura brasileira iam ser resolvidas com o incremento da produção e da produtividade agrícola, por meio das Metas de modernização agrícola incluídas sob a rubrica de “alimentação”. As Metas do Plano para a área de alimentação iam ser a de mais baixo orçamento previsto; além disso, também iam ter um baixo percentual de execução. A exceção ia ser as Metas de internalização da produção de tratores e fertilizantes, que alcançam mais de 119 e 250% do Planejado.

Nos anos do Plano de Metas, a agricultura ia sofrer os estímulos produzidos pela pesada industrialização e urbanização. Entre 1956 e 1961, a produção total dos 17 gêneros agrícolas pesquisados pelo IBGE ia crescer 35% – crescimento superior até mesmo ao das ocupações urbanas, de 30%.

No entanto, esse crescimento ia se concentrar na meia dúzia de lavouras de exportação, com alta de 140% no quinquênio. Em contraposição, os 7 cultivos representativos do consumo brasileiro de gêneros agrícolas iam crescer apenas 23%, um ritmo não só inferior ao aumento das ocupações urbanas, mas também ao do subperíodo histórico anterior ao Plano de Metas. Além disso, o aumento da produção da agricultura brasileira ia ser proporcionalmente inferior à inflação dos seus preços, levando a uma piora ainda maior na elasticidade da oferta agrícola.

Ao mesmo tempo, o aumento na área plantada ia ser praticamente igual ao crescimento dos cultivos de consumo interno. Por outro lado, ia haver um expressivo aumento no uso de tratores, mas ainda com base na importação, já que a produção nacional iria se iniciar apenas no ano de 1960.

Por sua vez, durante o Plano de Metas, os mecanismos de incentivo econômico para a modernização agrícola iam conservar sua tendência histórica anterior, se tornando ainda mais comparativamente desvantajosos que em relação ao subperíodo anteriormente analisado no Cap. 4. De 1948-1955 para 1956-1961, a relação entre o preço do trator e o salário rural ia dobrar de 8.666 para 16.647 vezes. Nos mesmos anos, os termos de troca entre agricultura e agroindústria iam subir de 54 para 67 no caso dos cultivos de consumo interno, e de 9,9 para 11,8 no caso das lavouras de exportação.

Por outro lado, a década de 50 ia ser a única na história econômica do Brasil em todo o período nacional desenvolvimentista em que o Índice de Gini Fundiário ia diminuir um pouco, de 84,4 para 84,2%. No entanto, as relações de trabalho rural iam assistir a queda (de 45 para 37%) dos empregados – permanentes e temporários – em paralelo ao aumento da agricultura familiar minifundista (de 55 para 63%).

O crescimento concentrado na agricultura de exportação ia se relacionar à permanência de um padrão perverso de distribuição de renda na agricultura brasileira. A manutenção de uma estrutura agrária concentrada ao extremo ia conservar a dependência da exportação de café. A diferença ia ser que, agora, a cafeicultura estaria ainda mais sobrecarregada, pela remessa de lucros e dividendos pelos investimentos estrangeiros atraídos sob a égide da Instrução 113.

O acirramento do fenômeno que iria ficar conhecido na historiografia nacional e internacional como a chamada “questão agrária”, somado ao problema da escassez de divisas para a remessa de lucros das indústrias implantadas sob a insígnia da Instrução nº 113 da SUMOC, iriam se constituir nos germes da crise que se prolongaria por quase todos os anos 60 no país. Este é o tema do próximo Capítulo.

CAPÍTULO 6

A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA SEM REFORMA AGRÁRIA

O corrente Capítulo 6 descreve o comportamento da agricultura brasileira no subperíodo posterior ao Plano de Metas, entre os anos de 1961 e 1978. O objetivo deste Capítulo é testar empiricamente a hipótese de pesquisa da corrente tese de doutorado de que o Plano de Metas produziria uma quebra na tendência histórica da estrutura de preços, quantidades e salários rurais no Brasil que vinha sendo registrada até então.

Conforme visto anteriormente nos Capítulos 4 e 5, até a entrada dos anos 60 a estrutura econômica então ainda presente na agricultura nacional apresentava uma tendência que – mantido tudo o mais constante, ou *ceteris paribus* – tornava a modernização agrícola cada vez mais comparativamente desvantajosa para o agricultor brasileiro. Todavia, após o Plano de Metas, haveria uma quebra nessa tendência histórica, passando a tornar a modernização agrícola gradualmente vantajosa. Por conseguinte, a consequência lógica da quebra estrutural na tendência histórica anterior ao Plano de Metas foi a de tornar a consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária na agricultura brasileira desnecessárias – ou obsoletas – para o objetivo estratégico ao desenvolvimento econômico nacional de incentivar a modernização agrícola no Brasil.

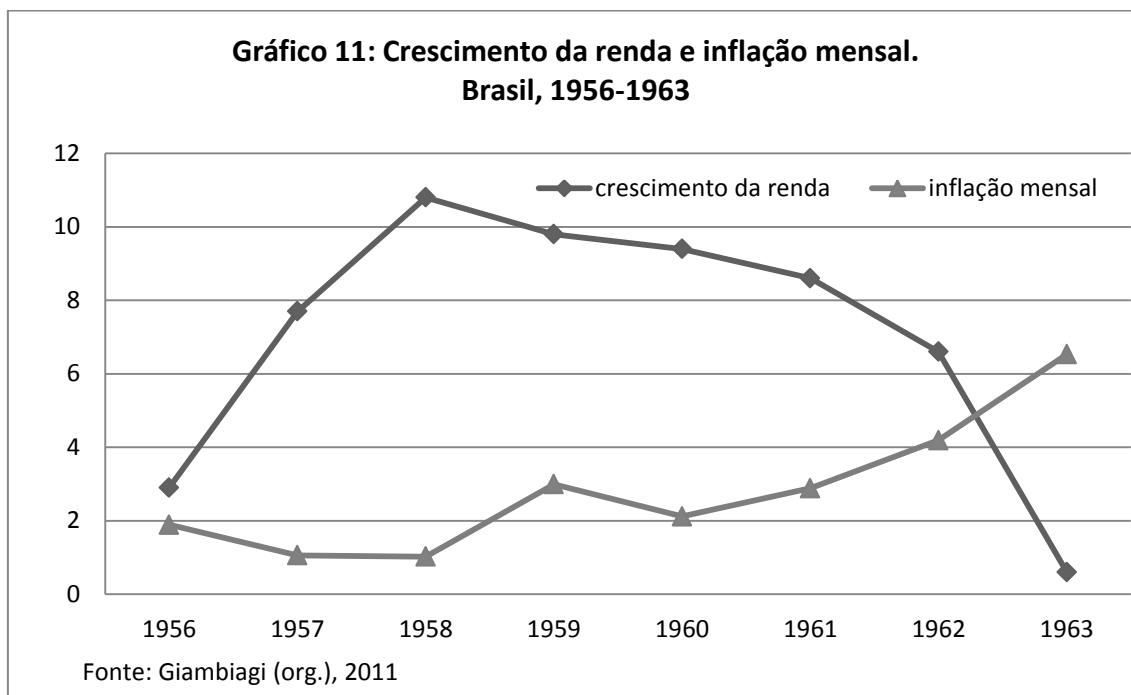
Com o objetivo de testar empiricamente a hipótese da pesquisa, o corrente Capítulo 6 divide-se em três tópicos. No primeiro tópico, analisa-se a agricultura no imediato pré-64 e, no segundo, no imediato pós-64. Por fim, no terceiro e último tópico do corrente Capítulo analisa-se a agricultura na industrialização “acelerada”.

Cabe ressaltar que a periodização consagrada em Mello (1975) não distingue o período de crise nos anos 60 do período do “milagre” econômico e do 2º PND. A corrente pesquisa faz essa divisão analítica mais rigorosa que em Mello (1975), em virtude da diferença no comportamento da economia brasileira – e de sua agricultura em especial – nos anos de crise e da retomada do crescimento econômico.

6.1. A agricultura no imediato pré-64

De acordo com Villela (2011), a economia brasileira iria começar os anos 60 ainda “*digerindo*” a grande transformação estrutural que sofrera pelo Plano de Metas.

Conforme pode ser observado abaixo no **Gráfico 11** elaborado com base em dados de Giambiagi et alii. (2011), no período de maturação das Metas de investimentos do Plano, entre 1957 e 1962, a economia brasileira apresentara as mais altas taxas de crescimento da renda nacional em sua história até então, com uma taxa média de quase 9% ao ano. No entanto, logo a seguir, no começo dos anos 60, o crescimento econômico iria sofrer uma brusca desaceleração, em simultâneo à disparada nos índices de inflação (Fonseca & Moreira, 2012).



Ao longo dos anos 60, a crise econômica seria agravada por uma crise política, com a alternância de três regimes de governo em poucos anos. Esta alternância iria ocorrer com a breve experiência parlamentarista brasileira, o retorno ao presidencialismo e, por fim, a instalação do regime militar.

Segundo Villela (2011), a crise política dos anos 60 iria se iniciar com a renúncia do recém-eleito presidente da República, Jânio Quadros, menos de sete meses após sua posse. O impasse em torno da posse do vice-presidente, João Goulart, levaria à adoção de um regime parlamentarista. A breve experiência parlamentarista brasileira não resolveria a crise política, com a alternância de três primeiros-ministros em menos de dois anos (Abreu, 1990). A manutenção da instabilidade política justificaria Goulart a antecipar o plebiscito sobre o retorno ao regime presidencialista, logrando-se vitorioso.

De acordo com as interpretações agraristas abordadas no Capítulo 2 e verificadas empiricamente anteriormente nos Capítulos 4 e 5, o crescimento concentrado na agricultura de exportação se relacionava à permanência de um padrão concentrado de distribuição de renda na agricultura brasileira. A manutenção de uma estrutura agrária concentrada ao extremo sobrecarregava ainda mais a cafeicultura para a obtenção de divisas estrangeiras, em decorrência da remessa de lucros e dividendos pelos investimentos estrangeiros atraídos sob a égide da Instrução 113.

O acirramento da “questão agrária” iria se constituir em um dos germes da crise que se prolongaria por quase todos os anos 60 no país. Conforme discutido anteriormente no Capítulo 2, parte expressiva dos autores e atores daqueles anos 60 consideravam que uma solução para a desaceleração no ritmo crescimento econômico brasileiro – que chegava a ser considerada em Furtado (1966) como a demonstração de uma tendência estrutural à estagflação da economia brasileira – ia ser a consecução de uma política com medidas mínimas de reforma agrária na agricultura brasileira.

Relacionada à completa omissão da questão da reforma agrária no Plano de Metas, imediatamente após o governo JK, já em 1961, a ascensão do sindicalismo rural “*extravasou as demarcações do sindicalismo corporativista*” instituído desde a década de 40 (Barcellos, 1983, pp. 90-91). No final de 1961, iria ser organizado o Congresso de Belo Horizonte, que criava a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

No Congresso de criação da CONTAG, os representantes dos trabalhadores rurais brasileiros iriam aprovar o documento que ficou conhecido pela historiografia agrária nacional como a *Declaração de Belo Horizonte*. Um extrato desta *Declaração* reivindicava a

aplicação efetiva da parte da legislação trabalhista já existente e que se estende aos trabalhadores agrícolas, bem como imediatas providências governamentais no sentido de impedir sua violação. Elaboração de Estatuto que vise a uma legislação trabalhista adequada aos trabalhadores rurais. (Marighela, em Barcellos, 1983, p. 123)

Segundo Barcellos (1983, pp. 107 e 117), em 1961, a ascensão da CONTAG “*denota um enfraquecimento da estrutura sindical corporativista*” que fora consolidada na década de 40. E era este próprio enfraquecimento que motivava a demanda pela reforma na legislação trabalhista e previdenciária.

A primeira resposta a esta nova pressão política iria acontecer já em 1962, por meio da regulamentação do preceito da desapropriação por interesse social. Em meio à

abertura a reformas na legislação agrária no país, ainda no começo dos anos 60, em 1962 – durante a breve experiência parlamentarista brasileira– o Congresso Nacional iria finalmente regulamentar a função social da propriedade rural no Brasil.

A legislação aprovada iria institucionalizar na legislação agrária brasileira a vinculação da função social da propriedade da terra com a produtividade agrícola. De acordo com a legislação agrária promulgada em 1962, a função social iria ter a finalidade de *“promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social”* (art. 1º). No entanto, o interesse social seria definido relacionando-o ao uso produtivo da propriedade rural, isto é, *“ao aproveitamento de todo bem improdutivo”* (art. 2º, Inciso I).

Além disso, a legislação aprovada iria destinar as terras desapropriadas para *“quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”* (art. 4º). No entanto, a legislação agrária de 1962 não mencionaria nem o papel do apoio estatal para o crescimento da produção agrícola, nem sua relação com a redistribuição da propriedade rural.

Inclusive, em 1962, a regulamentação da desapropriação fundiária por interesse social iria reforçar o princípio que limitava a disponibilidade de recursos para esta finalidade. A desapropriação seria feita mediante a *“justa indenização devida ao proprietário”* (art. 5º), mantendo os demais instrumentos normativos preexistentes. Como visto, nos termos da Constituição, art. 147, a *“justa indenização”* seria prévia à desapropriação, e paga em dinheiro vivo.

Em suma, em 1962, a regulamentação da desapropriação por interesse social iria solidificar institucionalmente – na “superestrutura” do próprio Estado Nacional brasileiro – a relação da função social da propriedade da terra com sua produtividade agrícola; e não mais com a justa distribuição da renda nacional, conforme previra originalmente a Constituição. Assim, a legislação deixaria de vincular a função social da propriedade rural com a justiça social em si, institucionalizando sua relação com o uso produtivo da terra.

Por sua vez, na área da política de trabalho e previdência rural, iria se verificar alterações ainda mais substantivas na legislação agrária brasileira. Em virtude da contundente pressão política derivada da organização da CONTAG em 1961 – e ainda não satisfeita com a legislação aprovada em 1962 – em março de 1963 iria ocorrer a extensão da política sindical e previdenciária para a agricultura brasileira, por meio da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural.

Para Delgado (1985),

a primeira grande mudança normativa nos contratos rurais de trabalho vem com o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214 de 2-3-63), norma que em geral se propõe a estender os direitos trabalhistas urbanos – férias, contrato inscrito na Carteira de Trabalho, salário-mínimo, estabilidade aos 10 anos de serviço, proteção ao trabalho do menor e da mulher etc. entre as relações de trabalho no campo (Delgado, 1985, p. 43)

Diante da importância ímpar para a presente pesquisa de tese de doutorado, um extrato do Estatuto do Trabalhador Rural é apresentado abaixo.

Estatuto do Trabalhador Rural, de 2 de março de 1963.

Título I, Arts. 1º a 4º: caracterizam o trabalhador e o empregador rural.

Título II: institui a obrigatoriedade da Carteira de Trabalho na agricultura

Cap. II: fixa jornada de oito horas diárias de trabalho máxima, com regulamentação para hora extra, trabalho noturno etc.

Cap. III: estabelece salário mínimo e valor máximo de descontos (por aluguel, alimentação etc.); repouso semanal (cap. IV) e férias anuais remuneradas (cap. V); higiene e segurança do trabalho (cap. VI, com destaque para as moradias rurais na Seção 1).

Título III, Cap. I: normas de proteção ao trabalho feminino e infantil, adequação do período letivo ao trabalho rural e ensino obrigatório em estabelecimentos com mais de 50 famílias.

Título IX, Cap. I: cria o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Cap. II: atribui ao IAP dos Industriários a prestação de benefícios ao trabalhador rural e seus dependentes. (cf. Barcellos, 1983, pp. 124-125)

A chegada à agricultura brasileira dos direitos sociais mínimos iria ser percebida por analistas contemporâneos ao Estatuto do Trabalhador Rural como uma “*verdadeira complementação*” da Lei Áurea, de 13 de maio de 1888 (Prado Jr., 1963, p. 251). Em certa medida, esta complementação pode estar relacionada ao fato de que, antes dessa Lei, “*trabalhador de fazenda era tratado que nem criação*”, de acordo com a definição feita por trabalhador rural entrevistado em pesquisa antropológica de Sabóia (1978, p. 119).

É interessante notar que no trabalho seminal de Moore Jr. (1966), as lutas pelos direitos civis nos anos 1960 também são relacionadas com a abolição da escravidão nos EUA. Isto porque, à semelhança de Joaquim Nabuco (1880) no Brasil da década de 1880, durante a Guerra de Secessão dos EUA os democratas radicais também associavam a abolição da escravidão com a consecução de uma reforma agrária por meio da fórmula “um negro, 25 acres”. Para Moore Jr. (1966), “*cem anos depois, os movimentos de direitos civis não podem muito além disso*”.

No entanto, segundo o mesmo Prado Jr. (1963, pp. 252-256), o fato do Estatuto do Trabalhador Rural somente estender para a agricultura a legislação urbano-industrial

ia fazer com que ele conservasse excluindo as relações de trabalho da agricultura familiar, de características próximas à “camponesa”. Além disso, na área previdenciária, a previdência ia tardar a chegar ao trabalhador rural por mais alguns anos: sua fonte de financiamento seria regulamentada somente no pós-64, (em 1967, como se analisará um pouco mais adiante).

Adicionalmente, pode-se observar ainda que o Estatuto aprovado previa que a assistência e os benefícios previdenciários ao trabalhador rural fossem de responsabilidade do IAP dos industriários (o mais numeroso do sistema), à falta da criação de um Instituto de Aposentadoria específico para a agricultura brasileira. Esta mudança não deixava de evidenciar a circunstância algo anárquica da política previdenciária nacional, ao menos neste início do processo de reorganização institucional da economia brasileira nos anos 60.

Segundo Barcellos (1983, p. 122), o principal efeito do Estatuto de 1963 foi que a luta pela sindicalização do Trabalhador Rural “*obteve pleno êxito*”. Esta luta conjugava interesses “*de amplos setores católicos e setores da esquerda brasileira*”.

Ainda para a autora, estes grupos “*defendiam que o encaminhamento das lutas dos camponeses e dos trabalhadores rurais deveria dar-se de forma legalizada, através dos sindicatos – posição não compartilhada por setores das Ligas Camponesas.*” Como consequência, diz Barcellos (1983, p. 122), em 1963 Jango rompia com o pacto varguista, ou trabalhista – assentado na exclusão do trabalhador rural da política trabalhista e previdenciária brasileira – sem conseguir atender nem ao capital, nem às diferentes frações da classe trabalhadora.

Contudo, a hipótese de pesquisa sublinha que essa reforma na legislação agrária já não iria mais produzir efeitos sobre o padrão de distribuição de renda e de terras na agricultura brasileira, tampouco para incentivar a modernização agrícola no Brasil, em uma base nacional e democrática por meio da via *farmer* de desenvolvimento econômico e tecnológico. Assim, a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural apenas e unicamente iria promover a readequação da “superestrutura” jurídica da agricultura brasileira de forma a complementar as transformações já implementadas previamente na sua “infraestrutura” econômica: o implante de uma agroindústria estrangeira. Nas palavras de Novaes (1998, p. 7), “*o capital, ao mesmo tempo que provoca essas transformações tecnológicas na agricultura, produz um tipo de trabalhador adequado a essas condições.*”

Em termos empíricos, teste de hipóteses feito em Caminha (2014) mostra que o término da abundância estrutural na oferta de mão de obra rural pode ter contribuído em quase 25% para a elevação no custo da mão de obra na agricultura.³¹ Conforme calculado empiricamente em Caminha (2014), a contribuição do término da abundância na oferta de mão de obra rural seria muito mais significativa para a elevação salarial que o Estatuto do Trabalhador Rural, por exemplo, cujo impacto foi estimado em desprezíveis 0,02%.

Por conseguinte, esta “medida parcial” de reforma agrária ia deixar de ser uma política de desenvolvimento tecnológico agrícola: no caso do salário rural, ele já passava a se elevar pelo término da abundância de oferta de mão de obra na agricultura, o incremento da produtividade agrícola, a ampliação da demanda efetiva de gêneros agrícolas e a melhora nos termos de troca entre agricultura e indústria (Bacha, 1979). Como resultado, após o Plano de Metas a reforma agrária se tornaria apenas uma política social em si, sem mais significado estratégico para um padrão alternativo de desenvolvimento tecnológico na economia brasileira por meio da via *farmer*, conforme analisado anteriormente no Capítulo 1.

Talvez por causa da ruptura política simbolizada pelo Estatuto do Trabalhador Rural, João Goulart partia para a consecução de uma “reforma agrária na lei ou na marra” – tal como era reivindicado nas ruas. Por meio de Decreto presidencial, Jango iria tentar passar por cima das resistências conservadoras preponderantes no Congresso Nacional.

No começo dos anos 60,

no período João Goulart, o Executivo progressivamente radicalizou suas posições. ...

No plano de governo de Goulart, a reforma agrária ocupava também um espaço, apontando-se, embora de forma bastante vaga, a necessidade de alterações da estrutura fundiária. (Medeiros, 1982, p. 116)

O modo de reforma na legislação agrária, por meio de Decreto presidencial, iria deixar João Goulart “*mais sujeito às pressões diretas de amplas massas, e mais ávido*”

³¹ Em termos demográficos, Merrick & Graham (1979) atribuem a aceleração na taxa de urbanização da população brasileira entre 1930 e 1975 ao movimento migratório rural-urbano. Berquó (1991) mostra que a migração rural-urbana só iria passar a diminuir com o decréscimo absoluto do estoque de população ocupada na agricultura. O decréscimo absoluto da população agrícola ocorreria quando a industrialização da agricultura passasse a incentivar a redução da fecundidade rural. Esta redução diminuiria o diferencial na fecundidade rural-urbana e, subsequentemente, o êxodo rural. Por fim, pelo motivo apontado por Merrick & Graham (1979), a diminuição no êxodo rural contribuiria para diminuição do crescimento da taxa de urbanização e, até, de crescimento da população brasileira (ainda mais caso a fecundidade dos segmentos urbanos de menor renda e emigrados da agricultura conseguisse diminuir).

de realocar as alianças a fim de ampliar suas bases, [que assim] será o lócus privilegiado de onde partem as iniciativas mais contundentes” (Camargo, 1986, p. 127). Dessa maneira, Aspásia Camargo (1986) considera que se dava margem a aventuras voluntaristas, que passassem por cima do Congresso Nacional.

De acordo com Medeiros (1982, p. 118), em 1963 *“se verificava uma radicalização crescente das lutas populares, quer através do acirramento dos conflitos no campo, quer das lutas operárias, com o aparecimento da CGT [Confederação Geral dos Trabalhadores] e das primeiras greves de caráter político.”* A partir de 1963,

o governo Goulart começa, assim, a ser impulsionado para um programa de reformas. Em 1963,... a assessoria técnica da Presidência começa a elaborar uma proposta de emenda constitucional... que propunha uma alteração na constituição permitindo pagamento das desapropriações em títulos da dívida pública. Esse fato exacerbou a oposição ao governo, e a proposta acabou sendo derrotada (Medeiros, 1982, pp. 118-119)

Conforme visto anteriormente nos Capítulos 4 e 5, a proposta de indenização da desapropriação de interesse social por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA) já fora aconselhada em 1954 pelas *Diretrizes* da CNPA e apresentada na Campanha Eleitoral de 1955 pelo candidato da coligação udenista. Segundo Medeiros (1982, p. 119), em 1963, a reedição desta proposta iria unificar os interesses conservadores no Congresso, desfazendo – em definitivo – a já alquebrada aliança PTB-PSD. Um ano após a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em março de 1964, numa sexta feira 13, iria ser assinado o que ficaria amplamente conhecido na historiografia agrária nacional como o “Decreto da SUPRA”.

A Superintendência de Política Agrária (SUPRA) fora criada em 1962, durante a breve experiência parlamentarista brasileira. No entanto, em decorrência da instabilidade política daqueles primeiros anos 60 – e especificamente por se tratar da criação do órgão executor de uma política ainda controversa e sem consenso – a SUPRA iria permanecer sem uma composição dirigente até os primeiros meses de 1964. Somente em 1964, José Gomes da Silva iria se tornar o primeiro – e único – Superintendente da SUPRA em sua curtíssima e polêmica história.

No Comício na Central do Brasil convocado para lutar “pelas Reformas de Base e contra o Congresso conservador”, contando com a presença de mais de 200 mil brasileiros e com discurso transmitido por rádio ao vivo para todo o país, Jango proclamava que estava desapropriando – com justa e prévia indenização em dinheiro –

as terras rurais favorecidas por obras estatais de construção e pavimentação de rodovias durante o Plano de Metas.

Embora longo, o discurso do então ainda presidente da República constitui-se em um documento histórico de suma e primordial importância sobre as discussões acerca da questão da consecução de uma política de reforma agrária no Brasil. Para Jango, a desapropriação de terras rurais iria ser justificada com base nos ensinamentos do *“inovidável Papa João XXIII”*. Para Vossa Santidade, *“a dignidade da pessoa humana exige normalmente, como fundamental, o direito do uso da terra, e a obrigação de conceder propriedades para todos”*.³²

Para João Goulart,

é dentro desta autêntica doutrina que o governo brasileiro vem procurando fixar sua política social, particularmente quanto à realidade agrária. ... Não receio ser chamado de subversivo por proclamar a necessidade da revisão da atual Constituição da República, que não mais atende aos anseios de nosso povo. É antiquada porque legaliza uma estrutura econômica já superada, injusta e desumana. O povo tem que sentir a democracia que ponha fim aos privilégios de uma minoria proprietária de terras.³³

Com base nessas justificativas políticas e sociais, o ainda presidente da República iria assinar o que já era conhecido na historiografia agrária nacional como o controverso “Decreto da SUPRA”. O Decreto de desapropriação de propriedades rurais favorecidas por obras estatais iria ser justificado por João Goulart com o argumento que estas terras foram diretamente privilegiadas pela política econômica do governo anterior: o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Todavia, a maioria esmagadora destes estabelecimentos rurais ainda assim permaneciam com baixa ou ínfima produtividade agrícola.

Acabei de assinar o Decreto da SUPRA. Assinei, meus patrícios, com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior da

³² A bula *Humanae salutis*, ou “A saúde humana”, foi editada pelo Papa João XXIII em 25 de dezembro de 1961, e iria nortear os debates do histórico Concílio Vaticano II. A bula papal refletiria com louvor o sentimento daquela época ávida por transformações econômicas colossais em todo o mundo. A bula contém tópicos que abordam temas como a sindicalização de trabalhadores, a previdência social e, inclusive, questões pertinentes especificamente à agricultura de economias ainda predominantemente agrárias. Em consonância com o sentimento sobremaneira comum àquela época, Vossa Santidade considerava a agricultura como o setor atrasado da economia mundial, e que deveria ser objeto de atenção especial pela política econômica, por meio de diversos instrumentos. Destes instrumentos, o Papa João XXIII cita especificamente o crédito e a sindicalização rural, a garantia de preços mínimos, a previdência rural e o apoio à modernização agrícola. Embora a bula papal não faça nenhuma menção específica à questão da política de terras, observam-se referências expressas à desigualdade entre a ocupação do território e a população, assim como entre a produção agrícola e o atendimento das necessidades humanas. Em especial, observa-se uma forte ênfase de Vossa Santidade ao tema agrarista da sindicalização e da previdência rural. (w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/apost_constitutions/1961/documents/hf_j-xxiii_apc_19611225_humanae-salutis.html)

³³ www.pt.wikipedia.org/wiki/Comício_da_Central

Pátria. É necessário que se diga que não é ainda a Reforma Agrária pela qual lutamos. Representa, como afirmou há pouco o Governador de Pernambuco [Miguel Arraes], um passo à frente no caminho das grandes reformas de estrutura. Não representa ainda a carta de alforria do camponês abandonado, mas é, repito, o primeiro passo à frente das portas que se abrem na solução definitiva do problema agrário brasileiro.

O decreto considera de interesse social, para efeitos de desapropriação, as terras que ladeiam os eixos rodoviários, os açudes públicos federais e terras que podem tornar produtivas áreas inexploradas, ainda submetidas a um comércio intolerável e odioso. Não é justo, trabalhador brasileiro, que o benefício de uma estrada construída com dinheiro do povo venha a beneficiar apenas as minorias privilegiadas do País.

Não se compreende que uma estrada como a Rio-Bahia, com 800 Km asfaltados, que custou 60 bilhões de cruzeiros ao povo brasileiro, venha beneficiar latifundiários, que têm o valor de suas terras duplicado.

Dessa forma, Jango considerava que as terras privilegiadas pela política econômica anterior não estariam servindo para a geração de emprego e renda na agricultura brasileira, ou ao atendimento da função social da propriedade rural. Para João Goulart, tais terras estavam servindo apenas para a ganância de uma minúscula minoria de privilegiados – ou a mais grotesca especulação imobiliária.

Ainda assim, no discurso de João Goulart, a função social da propriedade não iria ser vinculada à terra em si – seus índices de produtividade, o respeito à legislação trabalhista e ambiental, etc. No discurso na Central do Brasil, a função social da propriedade iria vincular-se exclusiva e primordialmente à existência de trabalhadores rurais sem terra para nela trabalhar, produzir e sobreviver. Ou seja, que existia uma demanda reprimida por terras rurais.

Em seu discurso histórico, é crucial destacar que João Goulart iria considerar que a desapropriação de terras favorecidas por obras estatais não seria uma reforma agrária ideal, que “*libertasse*” o trabalhador rural, ou até mesmo que entregasse uma “*carta de alforria*” para o “*camponês abandonado*”. Mais importante, Jango diz que o Decreto da SUPRA ia ser apenas “*o primeiro passo*”.

Em outros termos, a argumentação de Jango concorda com o lema de luta agrarista de “terra para quem quer nela trabalhar”. Na terminologia econômica, a função social da propriedade, em vez de ser vista pelo lado da oferta de fatores de produção (terra, capital e trabalho), é vista pelo lado da sua demanda.

Mas, trabalhadores, Reforma Agrária com pagamento prévio em dinheiro não é Reforma Agrária; como consagra a Constituição, é negócio agrário que interessa apenas ao latifundiário. Sem reforma constitucional, não poderá haver Reforma Agrária autêntica, que atenda aos reclamos do povo brasileiro. Sem emendar a Constituição, que tem acima dela o povo, como esta multidão que aqui está em praça pública, podemos votar leis agrárias, mas nenhuma delas será capaz de modificar estruturas em benefício do País. Camponeses brasileiros, graças ao convênio e à colaboração patriótica das Forças Armadas,

o convênio entre elas e a SUPRA, espero que dentro de menos de 60 dias se dividam os latifúndios à beira de estradas, ao lado das ferrovias, dos açudes e ao lado das obras de saneamento.

E, feito isso, o trabalhador do campo já poderá ver, concretizada em parte, a sua mais sentida e justa reivindicação: um pedaço de terra própria para que ele trabalhe, para que cultive. Aí então o trabalhador e sua família trabalharão para eles. Porque não se diga que há meios de fazer a reforma sem mexer a fundo na nossa Constituição. (www.pt.wikipedia.org/wiki/Comício_da_Central)

Um extrato desta legislação agrária – que iria ficar conhecida na historiografia econômica brasileira como o “Decreto da SUPRA” – pode ser lida no final dessa pesquisa em seu **Anexo I**. Conforme se analisa no texto do Decreto da SUPRA, seu art. 1º iria ter como alvo central as terras rurais com baixos índices de produtividade agrícola favorecidas por obras estatais. Dentro deste alvo, o Decreto iria excluir imóveis inferiores a um patamar de área mínima.

No seu art. 3º, o Decreto iria considerar de interesse social, como forma de se fazer cumprir a função social da propriedade rural, “*tendo por fim realizar a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social*”. A finalidade iria ser o “*aproveitamento dos terrenos rurais improdutivos ou explorados anti-economicamente*”, com prioridade para as regiões “*próximas dos grandes centros de consumo*” e com “*latifúndios improdutivos*”.

A desapropriação de enormes estabelecimentos rurais com ínfimos índices de produtividade agrícola e favorecidos por obras estatais não iria ocorrer de maneira imediata, dividindo latifúndios “*em 60 dias*” – tal como Jango discursara no Comício na Central do Brasil. O Decreto da SUPRA, ainda em seu art. 3º, iria determinar – de forma expressa – que estas desapropriações ocorreriam de maneira “*gradativa*”. Em específico, a desapropriação “*gradativa*” ocorreria segundo “*planos e projetos*” estabelecidos previamente pela SUPRA e que determinassem quais eram as “*áreas caracterizadas*” de acordo com o Decreto da sexta-feira 13 de março de 1964.

Ademais, o Decreto da SUPRA iria repetir o discurso de Goulart de que todas as desapropriações ocorreriam mediante a prévia e justa indenização em dinheiro. Ou seja, haveria o respeito à Constituição, como ressaltara João Goulart no final do seu discurso na Central do Brasil.

Apesar de tudo isso, tanto o discurso quanto o Decreto iriam contrariar frontalmente a regulamentação da desapropriação por interesse social incluída em 1962 na legislação nacional, especificamente seu art. 4º. Este iria determinar que os bens desapropriados fossem “*vendidos*” para “*quem estiver em condições de dar-lhes a*

destinação social prevista”, que o art. 2º, inciso I, considera como sendo “o aproveitamento de todo bem improdutivo”.

No discurso na Central do Brasil, os imóveis rurais desapropriados destinariam-se para “o trabalhador do campo” ter “um pedaço de terra própria para que ele trabalhe, para que cultive”. Da mesma maneira, no Decreto da SUPRA, art. 3º, §2, as terras desapropriadas iriam ser destinadas tendo como prioridade “as famílias camponesas mais numerosas”, tendo seu preço de venda parcelado em 20 (vinte) prestações anuais. E, muito embora o discurso afirmar que a indenização aos latifundiários seria efetuada em dinheiro, o Decreto não especificaria absolutamente nada a essa questão – que o mesmo discurso criticava.

Em suma, apesar da medida de política de reforma agrária relativamente radical, em todos os momentos – seja no discurso na Central do Brasil, ou no Decreto da SUPRA propriamente dito – observa-se uma preocupação central de Jango. Esta seria a de mostrar permanentemente que se estava seguindo a Lei e a Constituição então ainda vigentes.

Por causa dessa preocupação central, o Decreto da SUPRA se basearia em três dispositivos normativos:

- 1) o decreto de 1941, sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública;
- 2) a Constituição de 1946, art. 147, que condicionava o direito de propriedade ao atendimento da sua função social;
- 3) e a legislação de 1962, que regulamentava o preceito da desapropriação por interesse social.

Dessa forma, deve-se sublinhar que, na letra da lei, o Decreto da SUPRA – apesar de invocar a função social da propriedade – implementava uma desapropriação por utilidade pública. Dessa forma, o Decreto da SUPRA iria se caracterizar por uma fundamentação legal ambígua, ou até mesmo contraditória.

O Decreto iria misturar o interesse público – a desapropriação de áreas contíguas a rodovias – com o interesse social. Mais importante, o Decreto da SUPRA também confundia a definição de interesse social pelo lado da demanda (a desapropriação de terras para beneficiar trabalhadores rurais sem-terra) com a sua conceituação pelo lado da oferta (a desapropriação de terras com baixa produtividade agrícola), que é o que fora regulamentado em lei pela legislação de 1962.

Esta confusão analítica e conceitual mostra que, mesmo com a regulamentação em lei do preceito da função social da propriedade rural, parte dos defensores da reforma agrária ainda não aceitavam a definição legal aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, iam de encontro a ela, querendo passar por cima das instâncias democráticas, como a assinatura do Decreto executivo demonstra.

Mesmo com todo seu embasamento legal, “*o decreto da SUPRA, num contexto de intensa mobilização, da qual o comício da Central fora apenas uma amostra, polarizou ainda mais os interesses conservadores, ultimando o golpe de Estado.*” (Medeiros, 1982, p. 120). O Decreto da SUPRA iria servir como um dos principais pretextos para justificar a necessidade de um Golpe de Estado – que ocorreria menos de 20 dias após o discurso de Jango na Central do Brasil.

Quando a reforma agrária entrou na pauta do dia do governo Jango, a reação foi imediata. O presidente Goulart assinou o decreto desapropriando, para efeito de reforma agrária, as terras circundantes às rodovias e ferrovias nacionais e, em contrapartida, foi deposto pelo golpe político-militar de 1964. (Moreira, 1998)

Não por acaso, exatamente um mês após o Comício na Central do Brasil, o Decreto da SUPRA seria revogado pelo Decreto nº 53.883, de 13 de abril de 1964.³⁴ Sua revogação seria assinada ainda por um governo civil – o presidente do Congresso Nacional, deputado pessedista Ranieri Mazzili. Os movimentos que se seguiriam no imediato pós-64, e particularmente o comportamento da agricultura, são analisados no próximo tópico.

6.2. A agricultura no imediato pós-64

No imediato pós-64, o governo Castelo Branco iria assumir a tarefa expressa de “rearrumar a casa” transformada pelo Plano de Metas. Diferente das reformas sociais previstas por João Goulart, o general Castello Branco se destacaria pela execução das suas Reformas Institucionais. Estas tinham o objetivo de readequar a “superestrutura” política e institucional brasileira às transformações que sofrera em sua “infraestrutura” econômica e tecnológica pelo Plano de Metas, usando a terminologia marxista.

Imediatamente após o Golpe de Estado, a legislação sindical e trabalhista iria ser restaurada tal como existia desde a década de 40. Ia haver a intervenção, a cassação e a

³⁴ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53883-13-abril-1964-394175-publicacaooriginal-1-pe.html>

dissolução de sindicatos rurais; lideranças rurais iam ser “*decapitadas*” pelo DOPS, e a autoridade estatal sobre a agricultura, restaurada (Barcellos, 1983, p. 110).

Ainda assim, a estrutura sindical da agricultura brasileira – instituída com o Estatuto do Trabalhador Rural e o reconhecimento legal da CONTAG – iria ser mantida intacta (Barcellos, 1983, p. 122). Isto é, haveria a eliminação das lideranças rurais surgidas desde os tempos da ULTAB, assim como de grande parte dos membros da CONTAG; todavia, a estrutura sindical corporativista na agricultura brasileira seria mantida inalterada.

Poucos meses após o Golpe de Estado, ainda em julho de 1964, iria ser promulgado o Estatuto da Terra. Este iria consagrar o preceito de que a principal função da agricultura no desenvolvimento industrial e tecnológico seria atendida por meio do incremento da produção e da produtividade agrícola. Dessa forma, passaria a ser responsabilidade do Estado Nacional brasileiro estimular o uso produtivo da terra rural. Apenas no caso em que – apesar de todo estímulo estatal – a terra rural permanecesse na ociosidade, caberia a intervenção direta do Estado, por meio da desapropriação por interesse social.

Segundo Guilherme Delgado,

o marco legal da política fundiária brasileira a partir de 1964 – o Estatuto da Terra – estabelece duas grandes orientações normativas sobre a política agrária: as bases institucionais para realização de uma Reforma Agrária e o princípio de inviolabilidade da chamada empresa rural. (Delgado, 1985, p. 98).

A respeito do Estatuto da Terra, é possível fazer pelo menos quatro observações. Em primeiro lugar, conforme visto anteriormente no Capítulo 4, a essência do Estatuto da Terra já havia sido proposta dezesseis anos antes, em 1948, mas prontamente rejeitado por forças pró e anti-reforma agrária. Em 1964, a rápida aprovação do Estatuto da Terra pelo Congresso iria ser possível apenas graças à cassação do mandato de dezenas de parlamentares de posicionamento favorável à reforma agrária, possibilitando a articulação de um consenso mínimo, desde que não fosse reformista.

Para uma das maiores referências na análise da legislação agrária instituída no imediato pós-64, José de Souza Martins,

o Estatuto da Terra foi aprovado rapidamente pelo Congresso Nacional e, dentro dele, pelas mesmas forças políticas que durante os 18 anos posteriores à promulgação da Constituição de 1946 haviam levantado todo tipo de empecilho a qualquer medida de reforma agrária. (Martins, 1981, p. 95)

Em segundo lugar, o Estatuto da Terra seria o principal legado histórico e institucional criado pelo governo Castelo Branco já em 1964. Ao lado do Banco Central e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS, em 1990 alterado de nome para Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS), o Estatuto da Terra é uma das principais instituições criadas no imediato pós-64 que permanecem ativas – e praticamente incontestes – até os dias atuais.

Em terceiro lugar, o “viés empresarial” do Estatuto da Terra consagraria o entendimento da função social da propriedade rural pelo lado da oferta de terras – em torno dos custos de produção e índices de produtividade agrícola. E não pelo lado da demanda por terras, como com relação a geração de emprego na agricultura.

Assim, de maneira a mais clara e explícita, o Estatuto da Terra procuraria a extinção do latifúndio – definido pela sua ínfima produtividade, ou mesmo pela finalidade especulativa. Mas, o Estatuto da Terra procuraria a extinção também do minifúndio – que seria entendido como não comercial nem orientado para o mercado e, portanto, considerado também com baixa produtividade.

Por fim, em quarto e não menos importante lugar, o Estatuto da Terra, em seu art. 105, iria finalmente abolir com o velho preceito de que a desapropriação de terras rurais teria que ser feita indubitavelmente por meio de dinheiro vivo. É importante lembrar que esta mudança era proposta desde longa data – desde pelo menos a própria instituição do preceito da desapropriação por interesse social.

Como visto nos Capítulos 4, 5 e no tópico anterior do corrente Capítulo 6, a proposta de indenização por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA) também havia sido a principal sugestão da antiga CNPA ao ex-presidente Getúlio Vargas, bem como, a Juscelino Kubitschek. Por outro lado, esta mesma proposta também teria sido um fator de unificação das forças conservadoras no Congresso Nacional no imediato pré-64. No entanto, nem um, nem outro – nem nenhum governante da ocasião – tomara para si esta prioridade como forma de aplicação de medidas práticas para a questão da consecução de uma política com medidas mínimas de reforma agrária na agricultura brasileira.

Outros artigos do Estatuto da Terra reafirmariam a extinção da SUPRA e de seus Decretos, além da reorganização da “superestrutura” institucional dos órgãos de colonização e do Serviço Social Rural. Mais importante, o Estatuto da Terra também iria prever a aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR) com alíquotas progressivas

sobre os maiores imóveis rurais, como se pode observar no **Anexo I** ao final da corrente pesquisa.

No entanto, a aplicação efetiva deste poderoso instrumento de política de reforma agrária iria ter seu foco diminuído por não fazer parte do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Além disso, a arrecadação do ITR seria de recolhimento por parte do poder municipal (art. 48, item V). A parte do Estatuto da Terra relativa ao ITR seria alterada somente em outro período histórico, em 1979, e sua tabela de alíquotas sofreria uma modificação apenas em 1993, acentuando um pouco sua incidência progressiva sobre as maiores propriedades rurais.³⁵ Cabe assinalar haver autores recentes que consideram esta última inovação institucional como um dos mecanismos de incentivos econômico determinantes para o forte crescimento da modernização agrícola do “agronegócio” na década de 1990.

Em poucas palavras, o Estatuto da Terra tinha a finalidade clara e expressa de promover a modernização ou “industrialização” da agricultura em base empresarial. O Estatuto esperava que o atendimento a esta finalidade lograria obter o incremento da produção e da produtividade agrícola da Terra.

Ao mesmo tempo, o Estatuto da Terra também iria contemplar a consecução de medidas de política de reforma agrária. Contudo, as medidas de reforma agrária não seriam concebidas pelo Estatuto da Terra de uma forma geral e indiscriminada tal como almeajara João Goulart quando da assinatura do Decreto da SUPRA no Comício na Central do Brasil.

No Estatuto da Terra, seu Art. 14º deixa claro e expresso que as medidas de desapropriação da propriedade rural seriam feitas somente de forma pontual e focalizada, priorizando “*zonas críticas ou de tensão social*”. De acordo com Martins (1981, p. 95), o Estatuto não diferenciaria a posse da Terra apenas pelo tamanho da propriedade rural, mas sobretudo pelo seu uso – se produtivo ou não – independente da demanda por terras.

O Estatuto procurava estimular o uso da posse da Terra de forma produtiva por meio da tributação progressiva sobre as maiores propriedades rurais. Somente nos casos específicos em que o Imposto Territorial Rural (ITR) não estivesse sendo efetivo para estimular o uso produtivo da Terra, o Estatuto autorizaria a desapropriação por interesse social.

³⁵ www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm

Assim, o Estatuto da Terra estabeleceu uma divisão analítica e conceitual entre a política agrária e a agrícola. Enquanto esta teria a finalidade de estimular o uso econômico da terra, aquela se restringiria a apaziguar as tensões políticas que porventura viessem à tona no correr do processo de modernização da agricultura que se procuraria passar a estimular diretamente.

Desse modo, o Estatuto da Terra encerrava com os debates sobre a definição de um conceito de política de reforma “agrária” que vinham sendo registados no país pelo menos desde a década de 1940. Conforme analisado anteriormente no Capítulo 2, dentre a diversidade de definições em debate, uma restringia o entendimento da chamada questão da consecução de uma política de reforma agrária apenas e exclusivamente a uma questão de terras rurais; e a outra definição ampliava o conceito da questão “agrária” considerando também as relações de trabalho na agricultura brasileira.

O Estatuto da Terra colocou um ponto final nesse debate clássico, constituinte da historiografia agrária nacional. Na letra da legislação – vigente até a atualidade – a política “agrária” se restringe a uma questão de terras rurais, relegando as relações de trabalho a parte da política agrícola – que, então, se torna deveras ampla, passando a englobar desde política de crédito rural, até os preços agrícolas, o zoneamento ambiental, etc.

Segundo Medeiros,

atraindo para si violenta oposição, principalmente das entidades de classe patronais rurais, o Estatuto da Terra marcou uma solução de compromisso, só possível porque a conjuntura havia mudado. A lei de reforma agrária surgia no momento em que o movimento popular estava completamente desestruturado e, portanto, incapaz de cobrar sua aplicação; por outro lado, punha nas mãos do Estado um instrumento ágil para aliviar as recorrentes tensões sociais e, ao mesmo tempo, eficaz no sentido de estimular a modernização necessária, segundo se acreditava, para dar suporte à nova etapa de desenvolvimento econômico em que o país entrava. (Medeiros, 1982, p. 131)

Ao lado da nova legislação fundiária, o governo Castelo Branco também ia se destacar pela execução das chamadas Reformas Institucionais do imediato pós-64. De acordo com Hermann (2011), em sua essência, as Reformas Institucionais do imediato pós-64 seriam basicamente quatro: tributária, financeira, salarial e previdenciária.

Em primeiro lugar, a reforma tributária, promovida uma forte centralização tributária, concentrando no governo federal grande parte da arrecadação de impostos. A centralização tributária permitia o governo federal voltar a aumentar seus gastos, sem pressionar a inflação.

Segundo dados apresentados em Hermann (2011), em 1963 os gastos do governo federal equivaliam pouco mais de 8,4% da renda nacional. Entre 1964 e 67, estes gastos se reduziram para menos de 7,9%, para, entre 1968 e 73, nos anos do “milagre” econômico, aumentar para mais de 9,1%.

Em segundo lugar, a reforma financeira tinha o objetivo de estimular a formação de poupança e o investimento privado de longo prazo. Assim, a reforma promoveria a segmentação do mercado bancário entre o banco comercial (com base em depósitos à vista) e o de investimento (com depósitos à prazo). Ao mesmo tempo, com vistas a tornar o combate à inflação imune à pressão política, a SUMOC seria extinta, e em seu lugar seria criado o Banco Central do Brasil (BC).

Em terceiro lugar, a reforma salarial iria estabelecer uma fórmula de reajuste anual do salário mínimo de modo a deixá-lo imune a políticas “populistas”. Com base nessa fórmula, o salário mínimo passaria a ser reajustado em função do incremento da produtividade do trabalho somado à inflação esperada oficialmente pelo governo. A produtividade iria ser estimada pelo governo, e a inflação esperada pelo governo seria sempre inferior à taxa de inflação efetiva.

A consequência da reforma salarial iria ser a de impor um forte “arrocho” salarial. Segundo dados disponíveis no ipeadata, o salário mínimo real, cuja média anual em 1964 se situava em torno de 860 cruzeiros, de 1967 a 1973 se reduziria para patamar inferior aos 600 cruzeiros, uma queda de 21%.

Segundo um especialista em política salarial, “*o salário mínimo sofreu bastante o impacto da nova legislação salarial.*” (Sabóia, 1988, p. 76). Para o autor, os anos entre 1964 e 1968 “*correspondem a uma queda acentuada dos salários em geral, consequência da política salarial em vigor.*” Já entre 1969 e 1973, nos anos do “milagre” econômico, “*enquanto a economia experimentava taxas elevadíssimas de crescimento, o salário mínimo continuava sua trajetória declinante.*” (Sabóia, 1988, p. 78)

Em quarto e não menos importante lugar, a reforma previdenciária extinguiu o regime de estabilidade aos dez anos no emprego e, em seu lugar, seria criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ao mesmo tempo, iria haver a unificação dos antigos IAP’s no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

A unificação dos Institutos de Aposentadoria iria permitir que a política previdenciária se massificasse, chegando finalmente até a agricultura brasileira. Sua chegada ocorreria com a regulamentação da fonte de financiamento do FUNRURAL,

em 28 de fevereiro de 1967 – nas últimas semanas do governo Castelo Branco, que se encerraria no 15 de março.

Dessa forma, é possível contatar que o governo Castelo Branco iniciou e terminou seu mandato presidencial com uma preocupação central: as questões pertinentes à agricultura brasileira. Como visto, em julho de 1964, o general teve como uma de suas primeiras medidas a promulgação do Estatuto da Terra. Em fevereiro de 1967 – ao apagar as luzes do seu governo – promoveria a regulamentação da previdência rural.

De acordo com Draibe (1989, p. 283), a regulamentação da fonte de financiamento do FUNRURAL foi, “*no plano dos beneficiários, a grande inovação*” na política previdenciária brasileira nos anos 60. Para Werneck (1998, p. 134), neste momento “*tornam-se também cidadãos os trabalhadores rurais*”.

A análise do FUNRURAL destaca duas características do modelo de previdência instituído para a agricultura brasileira em 1967. A primeira é que o FUNRURAL seria pago, na agricultura patronal, apenas pelos empregadores, sobre a folha de salários. Segundo Draibe (1989, p. 283), esta característica “*introduziu alguma redistributividade no sistema*” previdenciário brasileiro. Isto porque a contribuição para o fundo de previdência do trabalhador rural incide apenas sobre o patrão, e não sobre o empregado.

No entanto, para a agricultura familiar, a contribuição não seguiria esse princípio redistributivo. No caso desta, a contribuição ao FUNRURAL é feita sobre a comercialização dos produtos agrícolas, a uma alíquota uniforme, independente do valor da produção. Atua, pois, de maneira regressiva à redistribuição da renda, já que tributa a uma mesma taxa a pequena e a grande lavoura.³⁶

A segunda característica do FUNRURAL seria a proteção limitada dos serviços disponíveis ao trabalhador rural em comparação ao urbano. Basicamente, esta limitação ocorreria por dois fatores. Segundo Delgado (1986, p. 47), o primeiro é que o FUNRURAL iria ser integrado à estrutura do INPS somente em outro período histórico (em 1983). Permanecendo, pois, a agricultura brasileira sem um órgão de assistência e previdência rural por todo o período histórico analisado na corrente pesquisa.

³⁶ A fonte de financiamento do FUNRURAL ia ser levemente alterada em 1971, com a mudança de seu nome para o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). O entanto, esta legislação não modificaria a essência da anterior, como pode ser visto ao final da pesquisa em seu **Anexo I**.

Além disso, um segundo fator de limitação da política previdenciária rural ocorria na aposentadoria por idade. Esta podia ser solicitada pelo trabalhador rural somente aos 65 anos (seja para homens ou mulheres). A idade mínima para a aposentadoria rural seria reduzida para 55 anos se mulher e 60 se homem somente com a Lei Complementar 8.213, em 1991.

Conforme pode se visualizar abaixo no **Quadro 7**, até a década de 1970 a expectativa de vida do brasileiro médio situava-se na faixa entre 50 e 55 anos. A expectativa de vida rural era ainda mais baixa, como na região Nordeste, onde se situava na faixa de 48 a 54 anos. Por conseguinte, a exigência de 65 anos para a aposentadoria por idade era um fator de exclusão da maioria esmagadora dos trabalhadores rurais da política previdenciária oferecida pelo Estado Nacional brasileiro por meio do FUNRURAL.

Região	1970	1980
Centro-oeste	51,67	57,25
Norte	51,15	56,88
Nordeste	48,09	53,95
Sul	54,71	60,01
Sudeste	52,43	57,62
Brasil	51,43	56,87

Fonte: elaborado a partir de dados de ipeadata.gov.br

Segundo Draibe (1989, p. 283), a despeito dessas limitações, a reorganização institucional executada ao longo dos anos 60, permitiria a expansão em massa da política previdenciária brasileira na década de 70. Nesta década, ainda que com as limitações apontadas a previdência deixaria de ser exclusiva a uma parcela minúscula da população brasileira, e se massificaria – chegando até o trabalhador rural.

Ainda assim, como mostra Werneck (1998, p. 134), a chegada destes direitos de cidadania para “as massas” em geral, e ao trabalhador rural em particular, os nivelaria “por baixo”. Isto é, a política previdenciária, quando finalmente se universalizava, ia aparecer, portanto, como uma política de assistência “para os pobres” – e não como um direito de todo cidadão brasileiro.

Por esse caminho peculiar, “*o sistema de proteção avança para a incorporação – ainda limitada e socialmente discriminada – dos trabalhadores rurais.*” (Draibe,

1989, p. 276) Nas palavras de Werneck (1998, p. 153), “ao preço da eliminação da influência popular... o sistema se moderniza e chega aos de baixo”.

Esta última inovação institucional “completaria” as reformas na agricultura brasileira que a capacitariam para a sua modernização “acelerada”. Uma síntese da série temporal de inovações na legislação agrária no subperíodo posterior ao Plano de Metas pode ser observada abaixo, na **Tabela 7**.

ano	inovação legislativa
1961	Confederação de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
1962	regulamentação da desapropriação por interesse social
1963	Estatuto do Trabalhador Rural
março de 1964	Decreto da SUPRA
julho de 1964	Estatuto da Terra
1967	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL)
1971	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)

Fonte: elaboração própria

O efeito imediato das Reformas Institucionais do general Castelo Branco seria uma rápida e forte elevação da carga tributária brasileira. Segundo dados de Giambiagi et ali. (2011), em 1962-64, a carga tributária ainda se situava em um patamar que pode ser considerado civilizado, entre 15 e 17% da renda nacional. Em 1967, ela ultrapassaria os 20%, e, com a retomada do crescimento econômico, alcançaria os 26% em 1970. Ou seja, em apenas 8 anos as Reformas Institucionais iriam conseguir elevar a carga tributária brasileira em mais de 10 pontos percentuais.

Ao mesmo tempo, a rápida elevação da carga tributária iria se relacionar com a recuperação na taxa de investimento. De 1962 para 1966, o investimento iria se elevar em mais de 3 pontos percentuais, subindo de 13 para mais de 16% da renda, segundo dados de Giambiagi et ali. (2011).

Em contraposição, o consumo das famílias iria sofrer uma contração de 5 pontos percentuais de participação no PIB, recuando de quase 74% da renda, em 1961, para um piso de menos de 69%, em 1965. A contração do consumo iria se relacionar com uma redução no coeficiente de importações, que alcançaria um patamar inferior aos 6% da renda – mais baixo nível em toda a história econômica do Brasil. Finalmente, a

participação das exportações na renda nacional iria sofrer forte oscilação, situando-se em torno dos 6 a 7% do PIB.

Em síntese, Hermann (2011) considera que entre 1964 e 1968 a economia brasileira ainda iria apresentar uma trajetória de “*stop-and-go*” (isto é, “pare e siga”, em que a um ano de recuperação se seguiria um ano de desaceleração). No decorrer da crise dos anos 60, a trajetória de “pare e siga” seria particularmente notável no caso da produção de tratores, conforme pode ser observado abaixo no **Gráfico 12**.



Conforme se visualiza no acima **Gráfico 12**, após registrar em 1960-1962 um estouro inicial, ou “*boom*”, entre 1963 e 1967 a produção nacional de tratores iria registrar uma clara trajetória de “pare e siga”. Mais notável, esta trajetória gravitaria em torno de um nível de 9 mil unidades anuais, apenas ligeiramente superior à marca histórica anterior à política de “substituição” da importação de tratores efetivada pelo Plano de Metas, de cerca de 8 mil novos tratores em uso na agricultura brasileira.

De acordo com Ruy Miller Paiva (1966), o comportamento de “pare e siga” da produção nacional de tratores poderia estar relacionado ao que o autor denomina por “mecanismo de autocontrole” da modernização agrícola. Este mecanismo ocorre na medida em que o incremento da produção e da produtividade agrícola – obtido com a maior utilização de maquinários e implementos no campo – gera um impacto sobre o preço dos gêneros agrícolas que desestimula o avanço da própria modernização da agricultura. Para o autor, o mecanismo de autocontrole faz com que a modernização seja restringida a poucos segmentos da agricultura brasileira – em especial, aqueles

contemplados com políticas econômicas que minimizassem a oscilação excessiva de seus preços (no caso, a meia dúzia de gêneros agrícolas tradicionais de exportação).

Segundo dados do IBGE, com efeito, entre 1962 e 1966, o crescimento da produção agrícola brasileira orientada para o consumidor brasileiro iria ser de apenas 19% – a menor taxa de crescimento em todo o período nacional desenvolvimentista em análise. Assim, este crescimento iria ser inferior ao crescimento das ocupações urbanas, de 23% nos mesmos anos.

O crescimento da oferta inferior ao aumento da demanda iriam se refletir na forte elevação do preço dos gêneros agrícolas orientados para o consumidor brasileiro, que subiriam mais de 238%, ainda de acordo com os dados do IBGE. Combinados, o baixo crescimento da produção e a forte elevação dos preços iria fazer com que a oferta agrícola orientada para o consumidor brasileiro ficaria altamente inelástica, apresentando uma sensibilidade aos preços de somente 8%.

A despeito desse comportamento dos cultivos orientados para o consumidor nacional, a lavoura de exportação iria apresentar uma trajetória sobremaneira distinta. Segundo dados do IBGE, a produção agrícola de exportação iria registrar um crescimento de 1.077% em seu *quantum*, com destaque para as lavouras de cacau, tabaco e soja.

O crescimento da produção agrícola orientada para o estrangeiro iria ser induzido pela forte elevação nestes preços – em 480%, mais que o dobro da elevação dos preços dos gêneros agrícolas representativos do consumo brasileiro. A melhora nos preços agrícolas de exportação iria se relacionar à extinção do regime de taxas múltiplas de câmbio e subsequente unificação do câmbio, já em 1961. Com a expansão da produção agrícola de exportação ainda mais forte que a elevação de seus preços, a meia dúzia de lavouras orientadas para o estrangeiro iria apresentar uma elevada elasticidade-preço da oferta, para 225%.

No decorrer da crise dos anos 60, entre 1962 e 1966, a forte elevação nos preços agrícolas de mercado interno e de exportação iria associar-se a uma visível melhora do salário rural. Segundo dados de Bacha (1979), a remuneração mediana anual do trabalhador rural “boia fria” em São Paulo iria passar do patamar de um pouco acima dos 60 cruzeiros, em 1962, para o nível dos Cr\$ 985,00, em 1966. Ou seja, uma altíssima elevação em mais de 10 vezes do salário rural dos trabalhadores ocupados na agricultura brasileira no curto período de apenas 5 anos.

Dessa forma, é possível constatar que a política de arrocho no salário mínimo não levou à queda do salário rural, muito pelo contrário. Por conseguinte, refuta-se empiricamente a crítica de Souza (1985) ao modelo de Lewis (1954), vistos anteriormente no Capítulo 1.

É possível que a melhoria salarial rural estivesse vinculada a um incremento na produtividade agrícola. A partir dos dados do IBGE, calculou-se que entre 1962 e 1967 a produtividade física do trabalho na agricultura brasileira iria registrar um incremento não desprezível, subindo de 2,70 para 3,19 toneladas de gêneros colhidos por trabalhador rural ocupado. O incremento na produtividade média do trabalho na agricultura brasileira, embora bastante inferior à elevação salarial rural, iria ser superior ao aumento da área plantada de 14%, calculado a partir dos dados do IBGE.

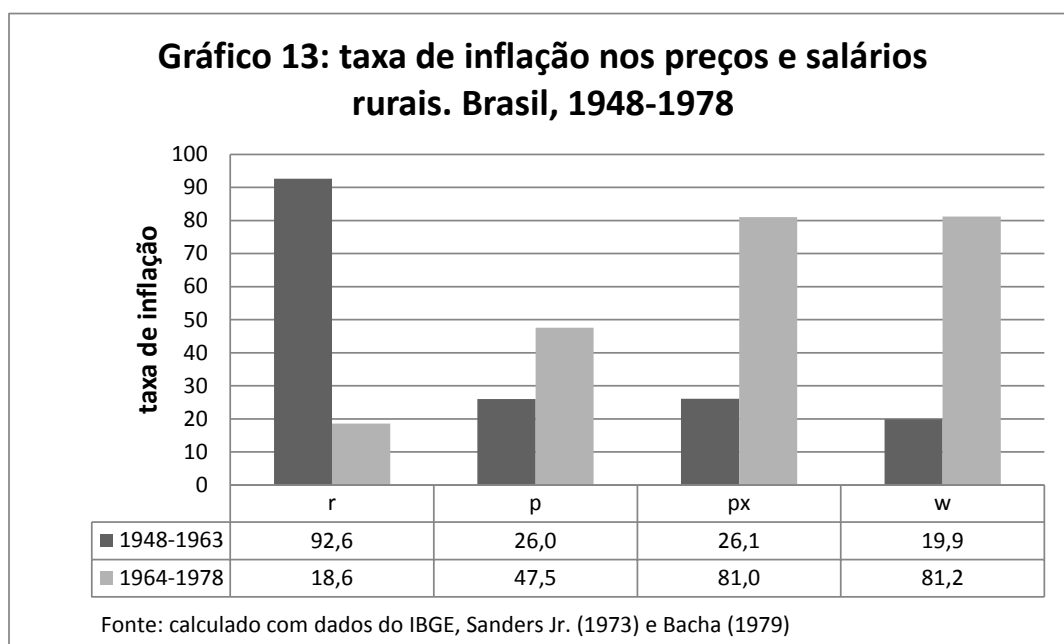
Segundo dados fornecidos pela agroindústria de tratores para Sanders Jr. (1973), em 1962 o preço mediano de um trator com a mais baixa potência iria ser de Cr\$ 1.707.000,00, enquanto em 1966 seu custo iria se elevar para 9.817.000 cruzeiros. Assim, entre 1962 e 1966 o custo do capital na agricultura brasileira iria apresentar uma alta de 5 vezes. Como resultado, o preço do trator ainda tornava sua utilização comparativamente desvantajosa, quando confrontado ao valor do salário do trabalhador rural e as respectivas produtividades destes fatores de produção na agricultura brasileira.

Do subperíodo de 1956 a 1961 para 1962-1966, a produtividade marginal do trator ocupado na agricultura brasileira iria se reduzir de 675 para 445 toneladas. Entre os mesmos anos, a produtividade marginal do trabalhador rural brasileiro iria aumentar de 10 para 16,6 toneladas. Assim, a relação entre as produtividades do capital e do trabalho na agricultura brasileira iria se reduzir de 64 para 26 toneladas.

Entre os mesmos anos, a relação entre preço do trator e salário rural para de aumentar, e cai expressivamente, de 16.647 para 9.961. Desse modo, a substituição de trabalho por capital na agricultura brasileira ainda permanecia comparativamente desvantajosa. Todavia, é central e crucial para a demonstração empírica da hipótese de pesquisa sublinhar que havia ocorrido uma quebra na tendência da estrutura econômica da agricultura brasileira: a inflação no preço do capital tinha sido inferior à elevação do salário rural.

Como visto anteriormente nos Capítulos 4 e 5, no subperíodo histórico anterior aos anos 60, a estrutura econômica da agricultura brasileira apresentava uma tendência de elevação na relação entre o preço do capital e o do trabalho rural. A partir e de então, a relação entre os preços e salários rurais inverteu esta tendência estrutural anterior, e

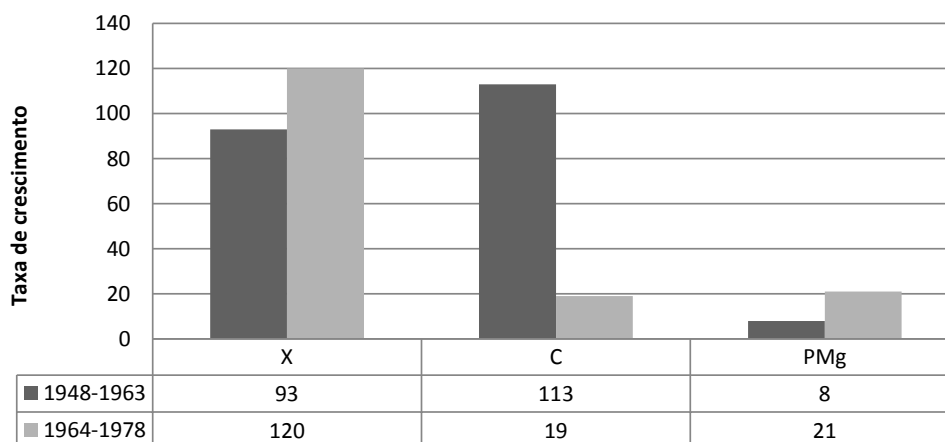
passaria a se reduzir. A quebra na tendência antes verificada empiricamente na estrutura econômica da agricultura brasileira pode ser sintetizada com base na taxa de inflação de cada um destes preços e salários rurais, conforme se observa abaixo no **Gráfico 13**.



Considerando o ano de 1963 como “divisor de águas”, nos 15 anos que compõem o subperíodo histórico que pode ser considerado como anterior ao Plano de Metas, os preços de mercado interno e de exportação, assim como o salário rural, aumentavam cerca de 20 vezes, enquanto o preço do trator inflacionava-se mais de 90 vezes. Em contraposição, nos outros 15 anos que compõem o subperíodo histórico aqui considerado como posterior ao Plano de Metas, entre 1964 e 1978 a taxa de inflação destes mesmos preços e salários rurais registraria uma inversão eloquente: o preço do trator aumentaria menos de 20 vezes, enquanto o salário rural e o preço de exportação se elevariam mais de 80 vezes, e o preço de consumo interno, quase 50 vezes.

Por sua vez, as variáveis econômicas de quantidades que podiam incentivar a modernização agrícola também apresentariam uma quebra na tendência histórica, segundo cálculos realizados a partir dos dados do IBGE. Estas são expostas abaixo, no **Gráfico 14**.

Gráfico 14: taxa de crescimento das quantidades agrícolas. Brasil, 1948-1978



Fonte: calculado com dados de seculoxx/ibge.gov.br

Assumindo como marco divisório o mesmo ano de 1963, no subperíodo histórico 1948-1963 as ocupações urbanas aumentaram 113%. Já no subperíodo 1964-1978, este crescimento seria de apenas 19%. A diminuição no ritmo de crescimento do emprego urbano reduziria a taxa de ampliação da demanda efetiva por gêneros agrícolas. Comportamento inverso aconteceria com o *quantum* exportado, que de um crescimento de 93% em 1948-1963, em 1964-1978 cresceria mais de 120 vezes.

Finalmente, o crescimento da relação entre a produtividade dos fatores capital e trabalho rural passaria de 8%, em 1948-1963, para 21%, em 1964-1978. Assim, a produtividade marginal do trator se reduziria de 536 para 215 toneladas, enquanto a produtividade marginal do trabalho rural cairia de 7 para -86 toneladas. Assim, a relação entre as produtividades marginais do capital e do trabalho na agricultura brasileira despenca de 77 para -2,5 toneladas. Enquanto isso, a comparação entre o preço do trator e o salário rural se reduziria ainda mais, caindo de quase 7 mil vezes, entre 1967-1973, para cerca de 4.500 vezes, entre 1974-1978.

Deve-se sublinhar que a quebra na tendência histórica nas quantidades, preços e salários rurais é de importância crucial para a demonstração empírica da hipótese de pesquisa da tese de doutorado que ora se encerra. Observando um conjunto, a quebra na tendência da série temporal de preços, quantidades e salários rurais demonstra empiricamente que até 1963 a modernização agrícola tornava-se cada vez menos vantajosa para o agricultor brasileiro. Todavia, após 1963, esta tendência se inverteria,

passando a registrar uma trajetória que tornava a modernização agrícola gradativamente vantajosa.

Como consequência, a quebra na tendência dos preços e salário rurais, ao tornar-se comparativamente estimulante para a modernização agrícola, demonstra empiricamente que a reforma agrária tornava-se desnecessária – ou obsoleta – para esse objetivo estratégico ao desenvolvimento tecnológico da economia nacional.

É importante ressaltar também que, segundo os dados disponíveis, a modernização agrícola ainda não era comparativamente vantajosa para o agricultor brasileiro: o que havia acontecido foi apenas e tão somente a quebra na tendência histórica dos dados. Sendo assim, apenas um agricultor schumpeteriano poderia ver nos preços relativos essa inversão na tendência de longo prazo – transformação estrutural que nem todos os outros agentes econômicos também conseguiam enxergar na agricultura brasileira.

Especificamente com relação à questão da obsolescência da reforma agrária, esta pode ser demonstrada empiricamente ainda pelo fato de que, mesmo com as inovações institucionais executadas na legislação agrária, no decorrer dos anos 60 iria se observar um reforço das tendências históricas anteriores sobre as relações de trabalho e a concentração de terras na agricultura brasileira, analisadas nos Capítulos 4 e 5. Segundo dados do IBGE, entre 1960 e 1970 o trabalho rural familiar aumentaria ainda mais fortemente, de 63 para 80% das ocupações totais na agricultura brasileira. O emprego permanente manteria sua diminuição histórica, de 9 para 7%, enquanto o trabalho temporário reduziria de 25 para 12% dos ocupados na agricultura brasileira.

Do mesmo modo, entre os *Censos Demográfico* de 1960 e de 1970, iria voltar a haver uma reconcentração de terras na agricultura brasileira. Em termos do Índice de Gini, Szmrecsányi (1986, p. 193) estima uma piora de 84,2 para 84,4% – que é, precisamente o mesmo grau de concentração fundiária calculado com base no *Censo Demográfico* de 1950. Aspásia Camargo (1986), com base na sinopse do *Censo Agropecuário* de 1975, encontra um percentual ainda pior, com uma concentração de terras de 85,0%.

Em termos da área total, os estabelecimentos rurais de até 100 hectares iriam ficar praticamente estáveis, passando a ocupar de 22 para 23% da área total entre 1960 e 1970. Os de porte médio, iriam subir de 31 para 36%, enquanto os latifúndios reduzir de 47 para 41% do total de terras em cultivo na agricultura brasileira.

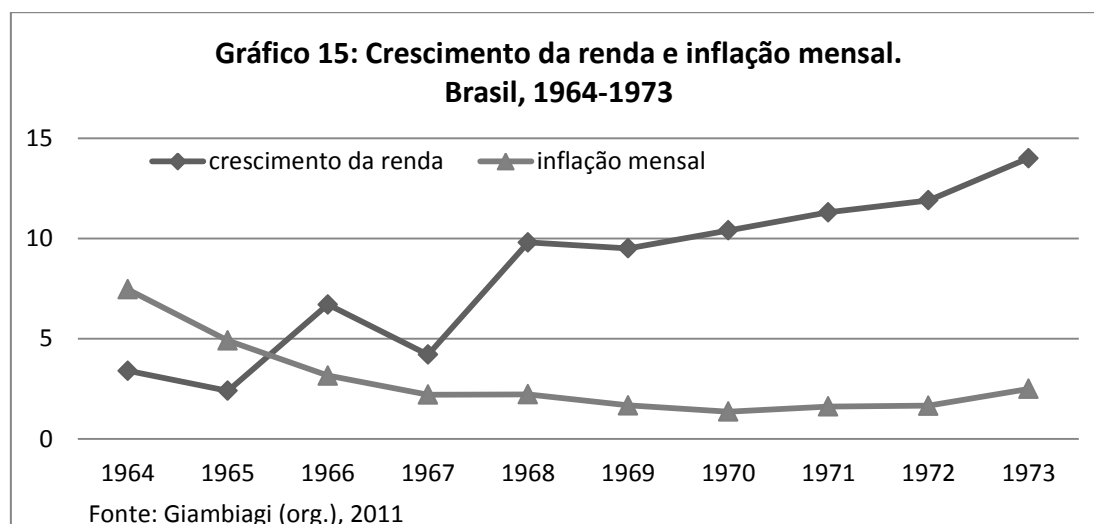
No entanto, em termos do número de estabelecimentos rurais, os com até 100 hectares de área iriam subir entre 1960 e 1970 de 58 para 61% do total. Como sua área ocupada ficaria estável, isto significa um fracionamento dos menores estabelecimentos rurais.

Por sua vez, entre 1960 e 1970 os latifúndios manter-se-iam praticamente estáveis, caindo de 7 para 6% do número total de estabelecimentos rurais. No entanto, os estabelecimentos de porte médio iriam diminuir em número, de 35 para 32%. Como sua participação na área plantada total tinha aumentado, isto significa uma concentração dos estabelecimentos rurais de porte médio.

Observado em conjunto, o efeito de longo prazo das transformações executadas ao longo da crise dos anos 60 permitiriam a retomada do crescimento econômico nos anos do “milagre” e, a seguir, do 2º PND. O comportamento da agricultura brasileira nestes anos é analisado no tópico seguinte.

6.3. A agricultura na industrialização “acelerada”

Em sua essência, o crescimento econômico no “milagre” ocorreria com base na utilização da elevada capacidade produtiva ociosa da indústria produtora de bens de capital implantada durante o Plano de Metas. No “milagre” econômico, a política econômica logrou alcançar, em simultâneo, um ritmo de crescimento médio da renda superior aos 11% anuais – as maiores taxas de toda história brasileira – em simultâneo a índices de inflação relativamente sob controle. A trajetória da inflação e do crescimento da renda brasileira pode ser observada abaixo no **Gráfico 15** elaborado a partir de dados disponíveis em Giambiagi et alii. (2011).



De acordo com Hermann (2011), a retomada do crescimento seria feita por meio de uma política de reorientação dos gastos públicos e privados para o novo núcleo dinâmico da economia brasileira. Em particular, a política de reorientação dos gastos da economia nacional ocorreria principalmente por meio da expansão do crédito ao consumidor de bens duráveis (como carros de passeio, televisores a cores etc.).

Segundo dados de Hermann (2011), em 1964-1967, o crédito dos bancos privados havia aumentado a uma média de 7,5% ao ano em termos reais, com uma forte oscilação de ano para ano. Entre 1968 e 1973, nos anos do “milagre” econômico, essa expansão seria de 25,4% ao ano em termos reais.

Em paralelo ao expansionismo do crédito ao consumidor, o depósito compulsório dos bancos públicos e privados no Banco Central (BC) seria direcionado de maneira compulsória para o crédito rural subsidiado para a compra de máquinas e equipamentos agrícolas (Delgado, 1985). Com o aumento no uso de tratores e máquinas agrícolas, o forte crescimento da produção e da produtividade na agricultura brasileira contribuiria para conter a inflação e estimular as exportações do setor.

Em conjunto, Hermann (2011) considera que o crescimento do “milagre” econômico seria liderado pelo crédito ao consumidor de carros de passeio e o crédito rural para a aquisição de tratores e outros maquinários agrícolas. Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) disponíveis no Ipeadata, entre 1968 e 1974 a produção de carros de passeio apresentaria um crescimento médio de 26% ao ano – e a de tratores, de 30%.

Conforme é possível observar abaixo no **Gráfico 16**, entre 1969 e 1978 a fabricação nacional de tratores apresentaria uma trajetória de crescimento exponencial, saltando das 10 mil para quase 70 mil unidades por ano – isto é, quase a mesma quantidade total de tratores em uso na agricultura brasileira em 1960, segundo dados do *Censo Demográfico*. Mesmo com uma diminuição da produção no final da década de 70, a agroindústria de tratores ainda fabricava mais de 50 mil tratores por ano. Ou seja, mais de 5 vezes a importação anual de tratores no subperíodo histórico anterior ao implante da agroindústria de tratores no rastro do Plano de Metas.



Em paralelo ao forte crescimento da produção e da oferta da agroindústria de tratores e implementos agrícolas, a agricultura brasileira iria apresentar um comportamento peculiar. Segundo dados do IBGE, entre 1967 e 1973, os sete cultivos de gêneros agrícolas orientados para o consumidor brasileiro cresceriam 73%. No entanto, este crescimento seria concentrado nos cultivos de mandioca e trigo (alta de 265 e 223%, respectivamente). Das demais culturas, as com maior crescimento seriam da cebola e do milho, de somente 23 e 17%. Este crescimento seria bem inferior ao crescimento das ocupações urbanas, que aumentariam 33%, ainda segundo dados do IBGE. Os demais cultivos orientados para o consumidor brasileiro apresentariam uma retração, como no caso da batata e do feijão, e a produção de arroz ficaria praticamente estagnada, com crescimento de somente 5%.

Por sua vez, o preço destes gêneros de consumo interno registraria uma alta de 298% – a maior de todo o período 1948-1978. Embora a elasticidade-preço da oferta agrícola apresentasse uma melhora, alcançando os 25%, esta seria concentrado naqueles dois cultivos (mandioca e trigo). Os demais cultivos permaneceriam sobremaneira inelásticas, como no caso da cebola e do milho, com sensibilidade ao preço de apenas 8 e 6%.

Com relação às lavouras de exportação, estas observariam um crescimento de 127%, segundo dados do IBGE. O destaque seria a soja, com crescimento de 486%. Os preços de exportação registrariam uma alta de 316, com destaque também para o da

soja, que se elevaria 555%. Como resultado, a elasticidade-preço da oferta da lavoura de exportação se reduziria, atingindo os 40%, novamente com destaque para a da soja (88%).

No entanto, a ausência de uma indústria produtora de bens intermediários (como petróleo, fertilizantes, etc.), capaz de atender ao forte crescimento da demanda interna, pressionaria um aumento, ainda maior, das importações de tais bens. Sob esta *sui generis* circunstância interna, em 1974, o 1º Choque do Petróleo impôs a necessidade de um ajuste externo vigoroso. Nas palavras de Hermann (2011, p. 98), “*o quadro de dependência estrutural e restrição externa que caracteriza a economia brasileira no início de 1974 impunha... a adoção de algum plano de ajuste externo.*”

Dado o déficit externo de vulto, e conseqüente necessidade de um ajuste externo, foi travado um intenso debate no país com distintas interpretações sobre o “milagre” e as possíveis “opções” de resposta pela política econômica (ou uma combinação de ambas). Em uma interpretação, a primeira “opção”, proposta por Dionísio Dias Carneiro (1977) com outros economistas da PUC-Rio, era de que seria necessária a implementação de um ajuste conjuntural. Uma política recessiva, combinada com a desvalorização do câmbio, iria conter as importações, e estimular as exportações. Com um ajuste externo conjuntural, resolvia-se o desequilíbrio externo, e a economia brasileira retomava sua trajetória de crescimento.

Na outra interpretação, a segunda “opção”, formulada por Antônio Barros de Castro (1985) com os economistas da UNICAMP, era sobre a consecução de um ajuste estrutural. A ampliação da capacidade de oferta interna de bens intermediários iria diminuir a necessidade de importação destes bens. Com a política de ajuste estrutural não só se aprofundava o modelo de industrialização por substituição de importações, como também ampliava-se a capacidade de exportação da economia brasileira. Diferente do ajuste conjuntural, o ajuste estrutural podia “*remover ou atenuar a restrição externa ao crescimento, de forma duradoura, através da substituição de importações e do aumento da capacidade de exportar*” (Hermann, 2011, p. 101)

Por um lado, a “opção” brasileira pelo ajuste externo estrutural não recessivo foi possibilitada pela abundância de crédito estrangeiro decorrente da criação do mercado internacional de petrodólares na Europa. Por outro lado, a “opção” brasileira também foi induzida pela pressão interna simpática à manutenção das elevadas taxas de crescimento da renda, advindas desde os anos do Plano de Metas e do “milagre” econômico.

Ao lado do cenário externo propício,

havia, internamente, uma pressão para a adoção de um modelo de ajuste não recessivo em 1974. O crescimento dos primeiros anos do “milagre” foi facilitado pela utilização da capacidade ociosa então existente, mas, a partir de 1971, a demanda agregada em expansão estimulou novos investimentos privados. Em 1974, grande parte desses investimentos estava incompleta, ou tinha sido recentemente concluída. Uma forte desaceleração econômica naquele momento implicaria riscos e custos elevados para as empresas investidoras... Havia, portanto, uma forte demanda empresarial pela continuidade do crescimento. (Hermann, 2011, p. 101)

Desse modo, é possível considerar que não haveria uma “opção”, ou um “dilema”, para a política econômica. Esta prosseguiria perseguindo o “destino manifesto” brasileiro de crescimento econômico à qualquer custo.

A política de ajuste estrutural foi levada à cabo pelo 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (2º PND). Tal e qual o Plano de Metas, o 2º PND tinha o objetivo de que os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira se transformassem em “pontos de germinação” do crescimento. Em específico, isto seria obtido com a ampliação da oferta interna de bens intermediários e subsequente mudança na pauta de comércio externo.

No debate teórico, os novos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira já haviam sido identificados em trabalho seminal de Maria da Conceição Tavares (1963), que serviria de fundamento para a periodização formalizada por Mello (1975) e seguida pelos autores filiados à tradição da escola de Campinas. Além disso, Fonseca & Moreira (2012) notam que os “pontos de estrangulamento” para o crescimento da economia brasileira nos anos 60 e 70 também já haviam sido objeto de uma formulação concreta pelos projetos de investimentos constantes no Plano Trienal de João Goulart e Celso Furtado, em 1963. Da mesma forma, em 1972, o 1º PND também identificara estes novos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira.

No entanto, Fonseca & Moreira (2012) observam que tanto o Plano Trienal quanto o 1º PND permaneciam presos às restrições fiscais, propondo metas pouco ousadas. Já em 1974-1978, o apelo ao endividamento estrangeiro permitiria ao 2º PND uma menor restrição fiscal, propondo metas muito mais ousadas que seus antecessores.

Para alcançar seus ousados objetivos, fazia-se necessário um elevado investimento estatal de longo prazo; sem financiamento privado de longo prazo, tornava-se necessário apelar ao crédito estrangeiro. Em outras palavras, o 2º PND procurava reduzir o déficit exterior, com base no endividamento estrangeiro.

De acordo com Rodrigues (2009), apenas dois conjuntos de autores contemporâneos ao 2º PND criticavam o apelo ao endividamento estrangeiro: Caio

Prado Jr. e os economistas da CEPAL. Conforme analisado anteriormente nos Caps. 2 e 3, estes autores prescreviam a necessidade de consecução de medidas mínimas de desconcentração no padrão de distribuição da renda no campo – e particularmente nas cidades.

Para praticamente a unanimidade dos economistas da época, o aparente paradoxo em reduzir o déficit exterior com base no endividamento estrangeiro tinha duas justificativas. No curto prazo, o endividamento era sucessivamente refinanciado a taxas de juros de curto prazo pós-fixadas, que apresentavam uma trajetória de declínio real. No longo prazo, a diminuição das importações e o aumento das exportações permitiria reduzir o apelo ao crédito estrangeiro.

No entanto, observado posteriormente, esse paradoxo evidenciaria tanto os alcances quanto as limitações do 2º PND. Com relação aos seus alcances, a política industrial executada no bojo do 2º PND teria dois principais efeitos: um no que diz respeito à estrutura produtiva da economia brasileira e outro na sua pauta de comércio exterior.

Na estrutura produtiva brasileira, seu parque industrial passaria a dispor de um encadeamento relativamente “completo” – pode-se chamar assim. Ao término do 2º PND, a estrutura industrial brasileira passaria a dispor também de indústrias produtoras de bens intermediários, ao lado das indústrias de bens de consumo e de bens de capital implantadas anteriormente durante a industrialização restringida e “pesada”, como visto respectivamente nos Capítulos 4 e 5.

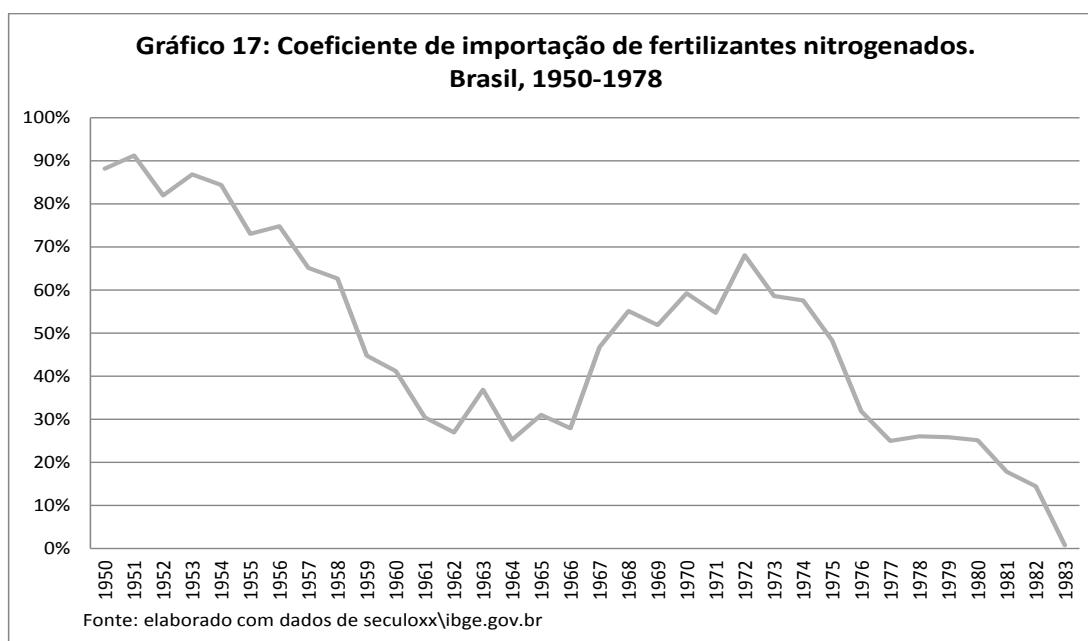
Ao término do 2º PND, a indústria de bens intermediários passaria a ser majoritária no interior da indústria. De acordo com dados disponíveis em Serra (1982), em 1980 ela participaria em mais de 37% do produto industrial; e, segundo dados de Bonelli (1998, p. 5), esta participação alcançaria os 44%. Finalmente, segundo dados do *Censo Demográfico*, do IBGE, em 1980 a agricultura participaria em menos da terça parte do emprego nacional.

Ao mesmo tempo, o 2º PND não negligenciava a importância da agricultura para a economia brasileira. O setor seria contemplado com duas políticas de monte: o Programa Brasileiro do Alcool (PROÁCOOL) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Com vistas à substituição das importações de petróleo, o PROÁCOOL estimularia a conversão das lavouras de cana de açúcar para o álcool combustível. Por sua vez, a EMBRAPA, por meio da seleção de sementes adaptadas a cada região do

país, estimularia o incremento da produtividade agrícola, com vistas ao aumento destas exportações.

O sucesso no processo de substituição de importações da agroindústria produtora de bens intermediários foi particularmente notável no caso dos fertilizantes, particularmente de compostos nitrogenados. Conforme se observa abaixo no **Gráfico 17**, mesmo com o forte crescimento da produção agrícola e da demanda por fertilizantes na agora modernizada agricultura brasileira, as importações de compostos nitrogenados se reduziram de um patamar de cerca de 60%, em 1974, para um nível inferior aos 20%, no começo dos anos 80.



O amplo alcance do 2º PND sobre a estrutura produtiva brasileira ficaria evidenciado nas transformações na pauta de comércio exterior do país. Dados disponíveis em Giambiagi et ali. (2011) trazem um registro inédito na história econômica do Brasil pelo lado da sua pauta exportadora. Entre 1974-1979, mesmo com o crescimento não desprezível das exportações agrícolas em mais de 50%, as exportações industriais registrariam um aumento exponencial, em 200%. Ao final da década de 70, essa trajetória permitiu que as exportações da indústria superassem as da agricultura – pela primeira e única vez em toda a história econômica do Brasil.

Por sua vez, pelo lado das importações, entre 1974 e 1983 os bens intermediários reduziram sua participação no total das importações de 55 para 37%. No caso do petróleo, a necessidade de prospecção, extração e refino levaria a um prazo mais longo de maturação do investimento; por isso, a redução no coeficiente de importação de

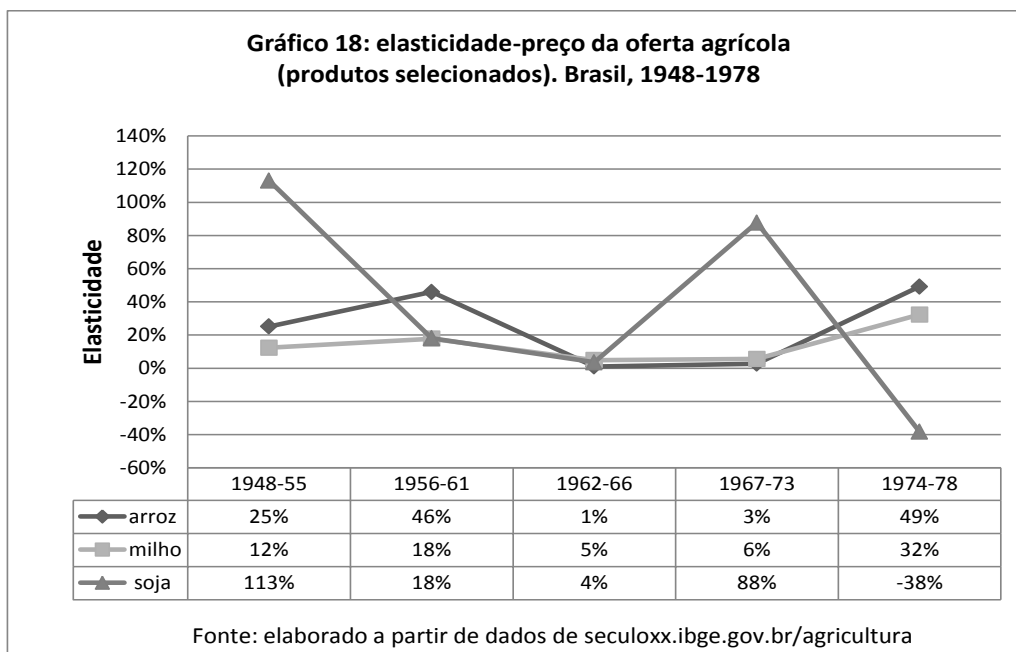
combustíveis ocorreria apenas após 1983. Segundo dados de Giambiagi et alii (2011), o mais de 50% de participação das importações no consumo doméstico reduziram-se em 1985 para cerca de 20%. Em conjunto, a partir dos anos 80, a economia brasileira passaria a ser também uma importante exportadora de bens intermediários no mercado mundial.

O impacto do 2º PND sobre a agricultura brasileira seria observado no comportamento de sua produção e seus preços. Segundo dados do IBGE, entre 1974 e 1978, os cultivos orientados para o consumidor brasileiro cresceriam 95%. Assim, este seria o crescimento recorde de todo o período nacional desenvolvimentista analisado nesta pesquisa de doutorado. Além disso, seu crescimento seria quase 5 vezes superior ao aumento das ocupações urbanas no quinquênio – de apenas 18%, ainda segundo dados do IBGE.

No entanto, a inflação no preço destes cultivos também se aceleraria, registrando a maior alta do período 1948-1978: 366%, segundo o IBGE. Apesar disso, a elasticidade-preço da oferta destes gêneros agrícolas alcançaria a maior marca da história econômica da agricultura brasileira: 26% – mesmo assim, um patamar ainda bem inelástico. O destaque ficaria para a oferta de batata e feijão, com uma elasticidade-preço superior aos 50%.

Com relação à lavoura de exportação, esta registraria um crescimento ligeiramente menor que os cultivos de consumo interno (94%). No mesmo subperíodo, o preço destas lavouras subiria 412% – elevação bastante superior à dos cultivos de consumo interno.

O baixo crescimento da oferta combinado à forte elevação nos preços resultaria na mais baixa elasticidade das lavouras de exportação em todo o período 1948-1978, de apenas 23%. Ou seja, ao término do estágio de industrialização “acelerada”, a lavoura de exportação se tornaria mais inelástica que os cultivos orientados para o consumidor brasileiro, conforme se observa para uma amostra de três gêneros agrícolas selecionados abaixo no **Gráfico 18**.



Estes gêneros foram selecionados por três motivos. Em primeiro lugar, apresentariam um comportamento que, ao menos em parte, resume a trajetória dos demais gêneros agrícolas. Por exemplo, o comportamento da elasticidade-preço da oferta da rizicultura foi bastante similar à do feijão.

Em segundo lugar, o comportamento destes três gêneros agrícolas é de alguma forma mais ou menos homogêneo, no sentido de poder trazer algum significado analítico. No caso do arroz comparativamente ao do feijão, a rizicultura apresentou uma trajetória com menos pontos “fora da linha”, ou *outliers*. O mesmo aconteceu com o comportamento da triticultura, que está representada pela trajetória do milho acima no **Gráfico 18**.

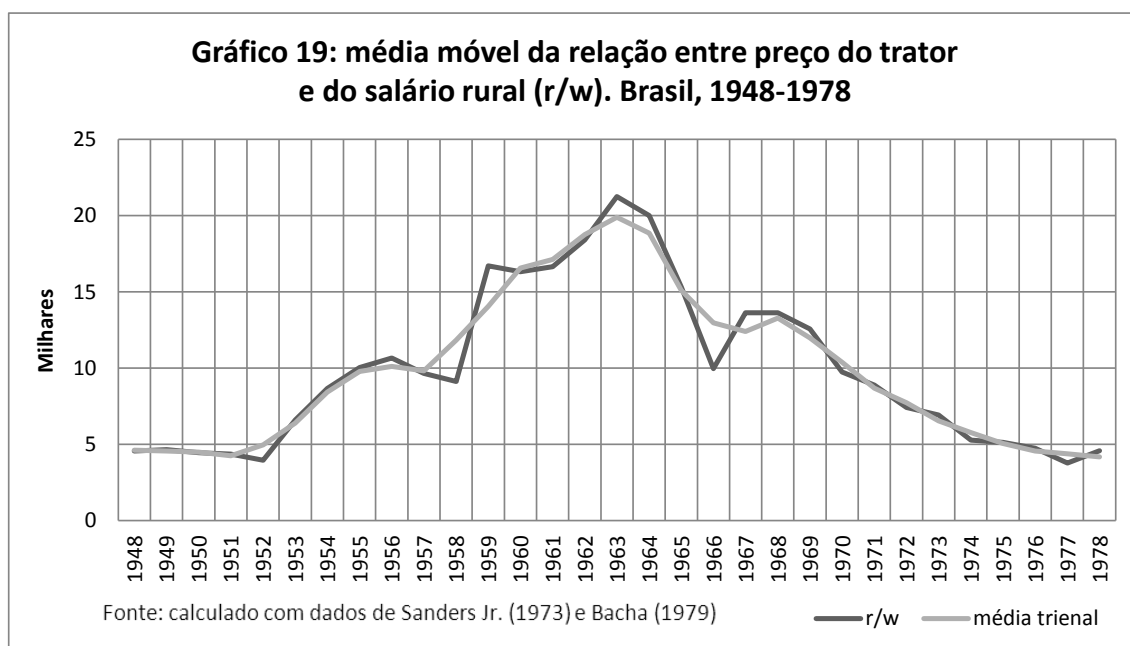
Em terceiro e não menos importante lugar, estes três gêneros são representativos da agricultura brasileira como um todo. O arroz (ao lado do feijão e do trigo), é um item básico da cesta de consumo do brasileiro. O cultivo de milho é fornecedor de ração para a atividade pecuária de gado, suínos e avicultura e, por extensão, laticínios. Finalmente, a soja se destacaria entre as “modernas” lavouras de exportação da agricultura brasileira até a atualidade.

O sucesso no processo de substituição de importações agrícolas e industriais e especialmente na modernização da agricultura brasileira podem estar relacionados com as transformações registradas na estrutura econômica de quantidades, preços e salários rurais. Segundo dados de Bacha (1978), nos dez anos entre 1968 e 1978, o salário rural anual saltaria do patamar de Cr\$ 1.350,50, em 1968, para 24.126,50, em 1978. Ou seja,

em dez anos haveria uma elevação de quase 18 vezes no salário do trabalhador rural temporário.

Em contraposição, o preço do trator aumentaria de CR\$ 18.401.000,00 para 110.513.105,00, segundo dados de Sanders Jr. (1973). Apesar de aparentar ser uma forte elevação, em termos relativos, nos dez anos entre 1968 e 1978 o preço do trator registraria uma alta de apenas 6 vezes – três vezes menos que a elevação salarial rural, de 18 vezes.

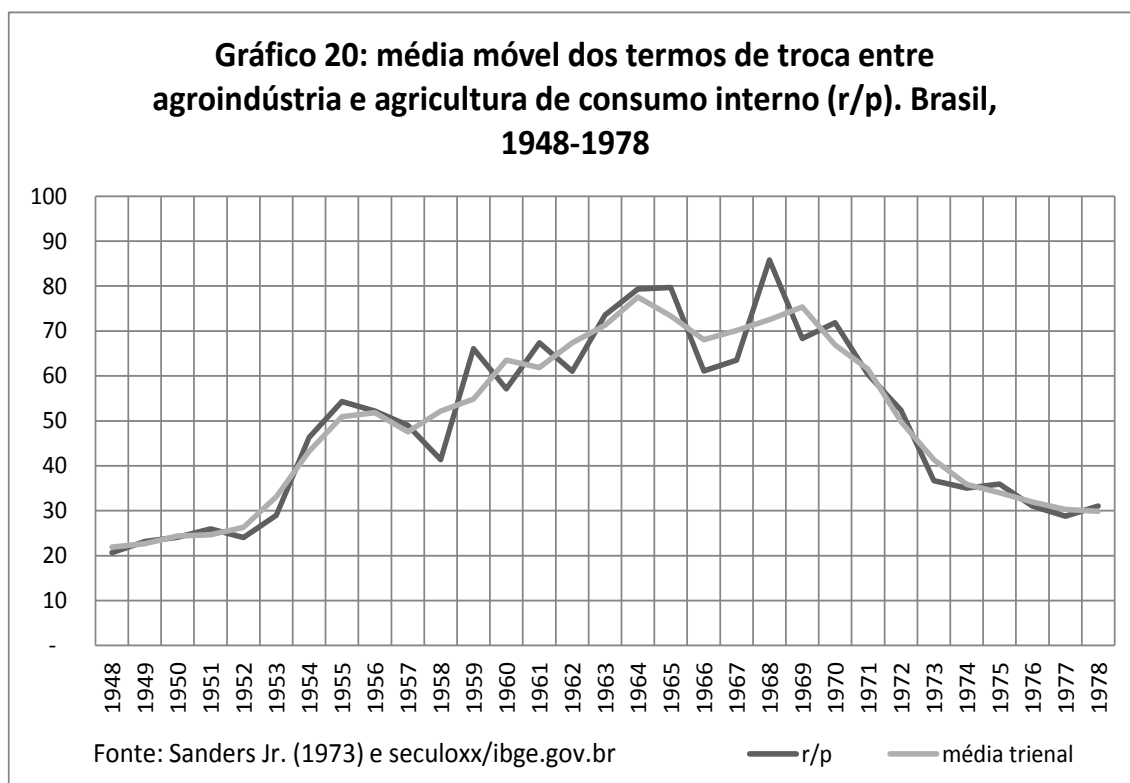
Observando o período transcorrido entre os anos de 1948 e 1978 como se formasse um conjunto, deve-se sublinhar que a estrutura de preços relativos da agricultura brasileira que podia funcionar como um mecanismo de incentivo econômico para a modernização agrícola no Brasil apresentaria uma quebra nítida e eloquente na tendência anterior e posterior ao Plano de Metas. Com base na metodologia desenvolvida pelo teste Dickey-Fuller “aumentado” (1979, ADF na sigla em inglês), a relação entre o preço do trator e o salário rural registraria uma quebra na tendência histórica no ano de 1963, conforme é possível observar abaixo no **Gráfico 19**.



Conforme se observa acima no **Gráfico 19**, até 1963 a relação entre o preço do trator e o salário rural apresentava uma tendência nítida e forte de aumento, subindo de 5.000 para mais de 20.000 vezes. Em contraposição, a partir de 1963 esta tendência se reverteria, passando a funcionar como um mecanismo de incentivo econômico de longo prazo para a modernização agrícola.

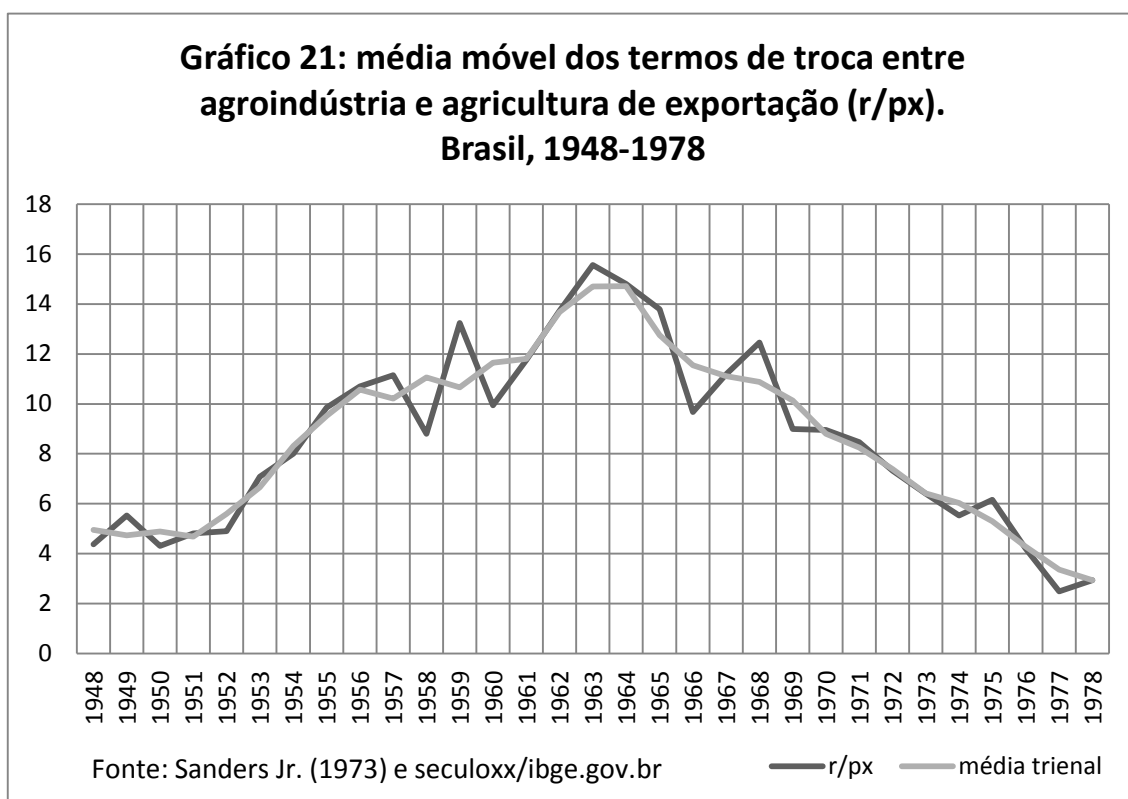
Sem dúvida, é possível atribuir a quebra na tendência a fatores extra-econômicos (mais especificamente, ao Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963). No entanto, assim como se deve considerar uma defasagem do impacto do Plano de Metas sobre os preços relativos, o mesmo tem que ser considerado sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Mais importante que uma hipótese de defasagem, pode-se ressaltar que apenas no ano de 1963 a produção interna de tratores ultrapassaria a marca histórica da década de 50, de 8.000 novos tratores importados por ano. Além disso, por se tratar de uma pesquisa de tese de doutorado na Ciência Econômica, deu-se preferência em enfatizar as variáveis econômicas, e não as variáveis institucionais, que são melhor estudadas na Ciência Política.

Da mesma forma que a relação entre o preço do trator e o salário rural, os termos de troca entre a agroindústria de tratores e a agricultura de consumo interno também registrariam uma quebra na tendência histórica que vinha sendo observada no subperíodo anterior ao Plano de Metas. Conforme pode se observar abaixo no **Gráfico 20**, de 1948 a 1965 os termos de troca apresentavam uma tendência de deterioração de longo prazo.



A partir de 1965, apesar de um leve repique nos anos do “milagre” econômico, os termos de troca passariam a registrar uma tendência de melhora, revertendo a

trajetória anterior. A quebra na tendência nos termos de troca entre agricultura e agroindústria de tratores seria ainda mais nítida no caso da lavoura de exportação, conforme se observa abaixo no **Gráfico 21**.



Conforme se observa acima no **Gráfico 20**, entre 1948 e 1963 havia uma tendência de deterioração nos termos de troca entre agricultura de exportação e agroindústria de tratores. Semelhante ao caso da agricultura de consumo interno, após 1963 – apesar de um leve repique nos anos do “milagre” econômico – seria registrado uma forte quebra na tendência histórica anterior, revertendo a deterioração nos termos de troca entre agricultura e agroindústria.

Todavia, ao contrário do que pensavam os autores agraristas analisados no Capítulo 2, a melhora na elasticidade-preço da oferta agrícola orientada para a demanda nacional não estaria de maneira alguma vinculada a uma melhora na concentração de terras e relações de trabalho rural. Entre 1970 e 1980, os *Censos Demográficos* de registrariam uma piora relativa na concentração de terras na agricultura brasileira.

Na década de 1970, os estabelecimentos rurais de até 100 hectares diminuiriam sua participação na área cultivada total de 22 para 15%, enquanto os latifúndios com mais de 1.000 hectares cairiam de quase 41 para menos de 37%. Assim, na década de 1970 haveria uma maior participação dos estabelecimentos rurais aqui considerados

como de médio porte (de 100 a 1.000 hectares), que aumentariam de 36 para 48% da área cultivada total.

Ainda segundo dados do IBGE, ente 1970 e 1980 o número de estabelecimentos rurais de até 100 hectares cairia levemente de 61 para 60 do total de estabelecimentos, evidenciando uma concentração de terras entre as propriedades de médio porte. O mesmo ocorreria com os estabelecimentos de pequeno e grande porte, cujo número ficaria estáveis em 32, bem como, nos latifúndios, que ficariam estáveis em 6%.

Esta piora é perceptível no cálculo de concentração fundiária com base no Índice de Gini. Entre 1970 e 1980, este índice pioraria muito, registrando a mais perversa concentração fundiária da história econômica da agricultura brasileira – e a mais grave concentração entre todas as economias industrializadas do mundo. Segundo os cálculos de Szmrecsányi (1986) se em 1970 o Índice de Gini Fundiário era de 84,4%, em 1975 ele já ia subir para 85,5%, e em 1980 alcançaria o recorde de 85,7%.

No tocante às relações de trabalho rural, a agricultura familiar diminuiria sua participação no total das ocupações rurais pela primeira vez no período analisado, reduzindo-se de 80 para 74%. Conforme se observa **no Gráfico 2**, a participação dos empregados permanentes aumentaria de 7 para 10%, enquanto os temporários, de 12 para 15%.

Em resumo, portanto, o subperíodo histórico posterior ao Plano de Metas pode ser subdividido nos anos de crise, do “milagre” e do 2º PND. Durante a crise dos anos 60 e no milagre econômico, apenas a lavoura de exportação melhoraria sua sensibilidade ao preço. Já no 2º PND, também a oferta dos cultivos de consumo interno melhoraria sua sensibilidade ao preço, tornando-se até mais elástica que a lavoura de exportação.

O deslanche da modernização agrícola e a melhora na elasticidade-preço da oferta dos cultivos de consumo interno aconteceu mesmo sem que para isso fosse necessária a consecução de uma política de reforma agrária – tornando-se, portanto, obsoleta, mesmo que também houvesse a piora no padrão de concentração de terras e a precarização das relações de trabalho rural. A obsolescência da reforma agrária ocorreu porque a industrialização e urbanização já resolveram a questão da modernização agrícola: a própria industrialização da economia nacional seria responsável por elevar o salário rural, ampliar o mercado consumidor e melhorar os termos de troca entre agricultura e indústria, além de incrementar a produtividade do capital agrícola.

Enfim, foi possível apresentar a demonstração empírica de que, enquanto a agricultura brasileira sofria uma restrição na capacidade de crescimento da sua oferta –

nos anos da industrialização restringida – a consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária podia ter sido funcional para incentivar a modernização agrícola. Contudo, na segunda metade da década de 1950, o Plano de Metas superou essa restrição na oferta agrícola, por meio da implantação de uma indústria de bens de capital.

Com esse implante, o Plano de Metas ia promover uma transformação na estrutura econômica da agricultura brasileira que quebraria a tendência histórica de preços e salário rurais. Esta quebra estrutural passaria a incentivar a modernização agrícola, sem que para isso fosse necessária a consecução de medidas mínimas de reforma agrária – que se torna, por consequência lógica, obsoleta.

Apesar da sua obsolescência econômica, a reforma agrária permanece importante para fornecer uma fundamentação teórica que capacita elaborar uma explicação sobre a modernização agrícola. Nas palavras de Leite & Palmeira

de forma um tanto paradoxal,... ao mesmo tempo que se nega aplicabilidade ao presente do ‘modelo de reforma agrária dos anos 60 e 70’, confirma-se a sua pertinência e a dos paradigmas sobre os quais se fundava no passado: um certo paradigma do desenvolvimento econômico e um modelo de estrutura agrária [por meio da via *farmer* de modernização agrícola]. (Leite & Palmeira, 1996, p. 104).

Em outros termos, “*o paradigma*” de modernização agrícola por meio da reforma agrária e uma via *farmer* de desenvolvimento “*não funcionou mas se manteve válido para se pensar aquele período e para a elaboração do seu contraponto (o paradigma da agroindústria)*”, associada à via *junker* de modernização (Leite & Palmeira, 1996, p. 104). Mais importante, o estudo da questão da reforma agrária ao longo do período nacional desenvolvimentista brasileiro também pode contribuir para enriquecer os debates atuais sobre as diferentes vertentes de medidas acerca da questão da consecução de uma política de reforma urbana no país, e principalmente suas potencialidades em incentivar o desenvolvimento de uma economia verde.

CONCLUSÃO

A pesquisa de tese de doutorado teve o objetivo de testar a hipótese sobre os possíveis impactos que o Plano de Metas pode ter produzido sobre a modernização agrícola e especialmente a reforma agrária no Brasil. A pesquisa se dividiu em seis Capítulos. No Capítulo 1, a pesquisa apresentou uma síntese do debate internacional sobre a agricultura no desenvolvimento econômico. Ele mostrou que na história comparada internacional existem dois caminhos, ou vias, de modernização da agricultura: uma com base na democracia, e outra com recurso à ditadura.

O Capítulo 1 também mostrou que a bibliografia clássica de desenvolvimento econômico trata de questões bastante semelhantes às encontradas na agricultura brasileira na década de 50. No entanto, o exame mais minucioso das hipóteses e premissas dos modelos clássicos de desenvolvimento econômico mostra diferenças substantivas com as encontradas na agricultura brasileira. Dentre os diferentes modelos de desenvolvimento econômico, destacou-se a formalização de Paiva e Schultz sobre as variáveis microeconômicas que podem incentivar a modernização agrícola: a relação entre o preço dos gêneros agrícolas e dos fatores de produção da agricultura, confrontados às suas respectivas produtividades.

Na sequência, no Capítulo 2 a pesquisa analisou os autores clássicos do debate nacional sobre a função da agricultura e da reforma agrária no desenvolvimento econômico. A vertente usual de reforma agrária – representada por Alberto Passos Guimarães – destaca uma política de redistribuição de terras. Por sua vez, a vertente alternativa de reforma agrária – de Caio Prado Jr. – destaca a política de trabalho e previdência rural. Além disso, uma última vertente de reforma agrária “não propriamente agrária” – de Ignácio Rangel – destaca a política de comercialização rural.

A pesquisa assumiu que qualquer uma destas vertentes, aplicadas com maior ou menor dosagem, podia ser capaz de melhorar o padrão de distribuição de renda na agricultura brasileira. A melhoria distributiva podia ter a função de tornar comparativamente vantajosa a substituição de mão de obra rural por capital na agricultura brasileira, fornecendo um mecanismo de incentivo econômico para a modernização agrícola no Brasil e o incremento da produção e da produtividade do setor.

Finalmente, analisou-se o modelo estagnacionista de Furtado. Este modelo é central para a demonstração empírica da hipótese da presente pesquisa, e por isso será abordado um pouco mais detalhadamente abaixo.

Para Furtado (1966), a estrutura econômica da agricultura brasileira, ao incentivar o crescimento da produção por meio do aumento na área plantada, levava a uma elevação nos custos de transporte, o que se traduzia em uma forte inelasticidade-preço da oferta agrícola. A estrutura da economia predominantemente agrária brasileira podia justificar a consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária.

A reforma agrária, ao melhorar o padrão de distribuição de renda agrícola, podia promover a elevação salarial rural, assim como, a ampliação do mercado consumidor na agricultura. A melhoria distributiva estimularia a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra, incentivando o desenvolvimento de uma agroindústria nacional de máquinas e implementos agrícolas, que levassem a um caminho democrático – ou *farmer* – de modernização agrícola no Brasil.

Na sequência, no Capítulo 3 abordou-se as críticas do pós-64 ao debate anterior. A crítica pós-64 procura assumir que a agricultura não era um obstáculo ao desenvolvimento da indústria – ao contrário do que pensavam os autores anteriores. A principal crítica a Furtado (1966) foi feita por Castro (1969), e por isso será um pouco mais alongada abaixo.

De acordo com Castro (1969), a concentração de renda na agricultura brasileira não era um fator limitador ao desenvolvimento da indústria, tampouco à modernização agrícola. Ao contrário, a concentração de renda agrícola potencializaria o desenvolvimento tecnológico na agricultura nacional.

A potencialidade da concentração de renda agrícola para a industrialização e a modernização da agricultura ocorreria por dois lados. Por um lado, o baixo salário rural reduz os custos de produção e, por outro lado, a concentração de renda pode fornecer poupanças e lucros para serem talvez reinvestidos na modernização da agricultura brasileira.

Também se analisou a contribuição da escola de Campinas para o debate, particularmente de Mello (1975) e Graziano da Silva (1987). A contribuição da escola de Campinas oferece uma periodização histórica para o processo de industrialização brasileira, bem como, da modernização agrícola. A periodização de Mello (1975) permitiu formular a hipótese de pesquisa que faz uma delimitação histórica ao modelo de Furtado (1966) e a crítica de Castro (1969).

Com esta periodização histórica, formulou-se a hipótese de pesquisa é de que a reforma agrária podia ter sido funcional para incentivar a modernização agrícola só e somente só enquanto a agricultura brasileira sofria uma restrição na capacidade de crescimento da sua oferta. Assim, deve-se sublinhar que a reforma agrária funcionaria principalmente como um mecanismo de estímulo para o incremento da produção e da produtividade agrícola. No entanto, o Plano de Metas superou essa restrição na oferta agrícola e – por consequência lógica – decretou a obsolescência da reforma agrária no Brasil, nas palavras de Leite & Palmeira (1996).

A argumentação acima já foi exposta na historiografia econômica especializada na agricultura brasileira, mas somente em termos teóricos. A presente pesquisa de tese de doutorado teve o objetivo de oferecer uma demonstração empírica deste quadro teórico já exaurido na bibliografia.

Para isso, nos Capítulos 4, 5 e 6 analisou-se o comportamento da agricultura na história econômica do Brasil ao longo do processo de industrialização nacional, com especial destaque para os movimentos de modernização agrícola e reforma agrária. A própria divisão destes três Capítulos seguiu a periodização a sugerida por Mello (1975) entre os anos de industrialização restringida, “pesada” e “acelerada”.

Assim, no Capítulo 4 a análise nos anos da industrialização restringida conferiu especial destaque para o comportamento da agricultura especificamente entre 1948 e 1955. Nestes anos, o centro dinâmico da economia nacional houvera se deslocado da demanda estrangeira para a demanda interna. Contudo, é de suma e essencial importância enfatizar que o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira havia se transferido apenas e somente só pelo lado da demanda efetiva: da demanda estrangeira para o mercado consumidor nacional.

Pelo lado da oferta, o processo de crescimento da produção da indústria brasileira permanecia restringido pela capacidade de importação da economia nacional – mais especificamente, pelas exportações da sua agricultura. Durante os anos da industrialização restringida da economia brasileira, era observado um rápido processo de crescimento da produção industrial e da taxa de urbanização. No entanto, o crescimento industrial era concentrado na produção de bens de consumo, que ainda correspondia a cerca de 70% do produto setorial em 1955.

Ao mesmo tempo, o crescimento urbano-industrial deslocava o centro dinâmico da agricultura brasileira da demanda estrangeira para o consumidor nacional. No entanto, o crescimento da produção agrícola e industrial era restringido pela capacidade

de exportação da economia brasileira, ainda predominantemente agrária. Por causa dessa restrição, o crescimento da produção agrícola era feito com base no aumento da área plantada, com ínfimo incremento na produtividade da agricultura brasileira.

Com base nesse padrão de crescimento da produção extensivo, a agricultura brasileira não conseguia acompanhar a forte ampliação da sua própria demanda gerada pelo rápido processo de industrialização e urbanização da economia nacional. A incapacidade da oferta agrícola em acompanhar a ampliação da sua própria demanda gerava desequilíbrios que se refletiam em uma inflação expressiva nos preços dos gêneros agrícolas orientados para o consumidor brasileiro. Na terminologia da teoria microeconômica, a agricultura brasileira apresentava uma forte inelasticidade-preço da sua oferta, que era particularmente acentuada no caso dos cultivos de consumo interno.

A argumentação de Furtado (1966) de que a agricultura brasileira apresentava uma forte inelasticidade-preço da oferta foi objeto de pesquisa específica nesta tese de doutorado. Com base na pesquisa nos dados históricos, verificou-se empiricamente a argumentação de Furtado (1966) acerca da forte inelasticidade-preço da oferta na agricultura brasileira.

De acordo com o modelo estagnacionista de Furtado (1966), a inelasticidade da oferta relacionava-se ao padrão de crescimento da agricultura brasileira por meio do aumento da área plantada, com ínfimo incremento da produtividade agrícola. Por sua vez, no modelo Paiva-Schultz o ínfimo incremento da produtividade na agricultura brasileira relacionava-se ao elevado preço de importação de maquinários e implementos agrícolas, comparado ao baixo custo da mão de obra rural e dos preços dos gêneros agrícolas.

Também foi feita uma demonstração empírica deste modelo, por meio da consulta às informações disponíveis sobre o salário rural, mercado consumidor e termos de troca entre agricultura e agroindústria, quando confrontadas com a produtividade do capital e do trabalho rural. Esta constatação empírica é central e essencial para a demonstração da hipótese de pesquisa da corrente tese de doutorado, pois ela demonstra empiricamente que a estrutura econômica da agricultura brasileira – e sua incapacidade em acompanhar a ampliação da sua demanda efetiva – podiam justificar a necessidade de consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária por meio de uma maior ou menor dosagem de uma ou mais daquelas três vertentes analisadas anteriormente, com o objetivo de estimular a modernização agrícola no país.

Uma vez apresentado o comportamento da agricultura brasileira nos anos de industrialização restringida, analisou-se como a questão de uma possível política de reforma agrária era percebida na legislação brasileira neste subperíodo histórico. Foi feita uma análise na série temporal de inovações na legislação agrária, com especial destaque para os anos anteriores ao Plano de Metas.

A análise das inovações na legislação durante os anos da industrialização restringida ofereceu uma demonstração empírica de que a questão da consecução de uma política de reforma agrária até se fazia sentir presente no Estado brasileiro. No entanto, e mais importante, a questão ainda se encontrava em um estágio de discussão e definição conceitual, sem que fosse deliberada uma política agrária de fato.

Assim sendo, não ia ser pelo caminho da reforma agrária *farmer* que aconteceria a modernização da agricultura brasileira. Esta ocorreu em função do implante de uma indústria de bens de capital na economia brasileira pelo Plano de Metas. Este implante, ao deslançar a modernização agrícola no Brasil, faria com que a consecução de uma reforma agrária se tornasse desnecessária – ou obsoleta – para este objetivo até então estratégico ao desenvolvimento econômico nacional.

No Capítulo 5, mostrou-se que nos anos do Plano de Metas a indústria de bens de capital ia ganhar 15 pontos percentuais de participação no produto industrial, em detrimento da indústria produtora de bens de consumo. Apesar disso, esta categoria indústria ainda permanecia majoritária no interior da indústria nacional, participando em 40% do produto industrial. De maneira similar, mais da metade da população brasileira ainda estava ocupada em atividades agrárias. Somente nos anos 60 e 70, o emprego urbano se tornaria majoritário no total das ocupações, e a indústria “pesada” de bens de intermediários e de capital ultrapassaria a indústria “leve” no interior do produto industrial.

Ao mesmo tempo, o Plano de Metas mantinha inalterado um padrão de distribuição de renda na agricultura concentrado ao extremo. Esta conservação ia se relacionar ao crescimento da produção agrícola de consumo interno em um ritmo ainda menor que no subperíodo anterior. Tendo em vista a aceleração na inflação nos preços dos gêneros agrícolas, a oferta da agricultura brasileira ia se tornar ainda mais inelástica ao seu preço.

O acirramento do fenômeno que ficou conhecido na historiografia nacional e internacional como a chamada “questão agrária” iria se constituir em um dos germes da crise que se prolongaria por quase todos os anos 60 no país. A crise dos anos 60, e a

retomada do crescimento econômico no “milagre”, assim como o estágio de industrialização “acelerada” da economia brasileira, foram analisados no Capítulo 6.

Na crise dos anos 60, a economia brasileira iria apresentar uma trajetória de “pare e siga”, em que um ano de recuperação se seguia de um ano de desaceleração. Esse comportamento iria ser particularmente notável o caso da produção nacional de tratores.

Associada a esta instabilidade, entre 1962 e 1966 a produção agrícola nacional orientada para o consumidor brasileiro iria registrar um crescimento novamente inferior à ampliação das ocupações urbanas. O crescimento da oferta inferior à ampliação da sua demanda iria se refletir na forte inflação no preço dos gêneros agrícolas orientados para o consumidor brasileiro. O baixo crescimento da produção, combinado com a forte inflação agrícola, iria fazer com que a oferta da agricultura brasileira orientada para o consumidor nacional se tornasse ainda mais insensível ao seus preços.

A despeito do comportamento dos cultivos orientados para o consumidor nacional, a lavoura de exportação iria apresentar uma trajetória sobremaneira distinta. A lavoura de exportação iria registrar um crescimento exponencial em seu *quantum*, relacionado à forte elevação nestes preços, resultando em uma alta elasticidade-preço da oferta agrícola orientado para o estrangeiro.

Ao mesmo tempo, no decorrer dos anos 60 se executaria uma série de inovações na legislação agrária, especialmente direcionadas para a modernização da agricultura brasileira. Estas mudanças institucionais readequariam a “superestrutura” jurídica brasileira à sua “infraestrutura” tecnológica que fora implantada pelo Plano de Metas, permitindo a retomada do crescimento econômico “acelerado” no “milagre”.

Nos anos do “milagre”, a taxa de crescimento da economia brasileira atingiria seu recorde em toda a história econômica do Brasil. Este crescimento seria liderado pela produção da agroindústria de tratores. A pesquisa empírica verificou que apesar do forte crescimento da produção agrícola nos anos do “milagre” econômico, esse crescimento conservou-se concentrado na lavoura de exportação. Além disso, nestes anos, o cultivo de consumo interno permaneceria sobremaneira insensível ao seu preço.

A ausência de uma indústria produtora de bens intermediários (como fertilizantes, petróleo etc.) capaz de atender ao forte crescimento da demanda interna sob os anos do “milagre” econômico pressionaria um aumento das importações de tais bens. Sob esta *sui generis* circunstância interna, em 1974, o 1º Choque do Petróleo impôs a necessidade de um ajuste externo.

O ajuste foi feito por meio do 2º PND. Este disponibilizaria um encadeamento interindustrial relativamente “completo” – pode-se chamar assim – ao passar a dispor também de indústrias produtoras de bens intermediários, ao lado das já existentes indústrias de bens de consumo e de bens de capital. Após o término do 2º PND, em 1980, a indústria de bens intermediários passaria a ser majoritária no interior da indústria, e a agricultura participaria em menos da terça parte do emprego nacional.

A pesquisa empírica constatou que, no decorrer do 2º PND, também os cultivos de consumo interno ficariam até mais elásticos aos seus preços que a lavoura de exportação. A despeito dessa melhora, a modernização agrícola sem reforma agrária significaria a piora na concentração de terras e nas relações de trabalho na agricultura brasileira.

Segundo a hipótese de pesquisa desta tese de doutorado, o sucesso na modernização da agricultura brasileira esteve relacionado com as transformações registradas na estrutura econômica de quantidades, preços e salários rurais. Com base na análise dos dados do período 1948-1978, a pesquisa verificou empiricamente que a estrutura de quantidades e preços relativos da agricultura brasileira que funcionam como um mecanismo de incentivo econômico para a modernização agrícola no Brasil apresentou uma quebra nítida e eloquente na sua tendência histórica anterior e posterior ao Plano de Metas.

A quebra na tendência histórica até então em vigor na estrutura econômica da agricultura brasileira é sintetizada na taxa de inflação do salário rural e no preço do trator e dos gêneros agrícolas. Entre 1948 e 1963, os preços agrícolas e o salário rural aumentavam 20 vezes, enquanto o preço do trator subia 90 vezes. Em contraposição, entre 1964 e 1978, a taxa de inflação destes mesmos preços e salários rurais registraria uma inversão nítida e eloquente: o preço do trator aumentaria 20 vezes, enquanto o salário rural e o preço de exportação se elevariam 80 vezes, e o preço de consumo interno, 50 vezes.

Igualmente, a análise dos dados também constatou empiricamente que variáveis econômicas de quantidades que podiam incentivar a modernização agrícola também apresentaram uma quebra estrutural na sua tendência histórica. No subperíodo histórico 1948-1963 o emprego urbano ampliava-se 113%, enquanto no subperíodo 1964-1978, apenas 19%. Comportamento inverso aconteceu com o *quantum* exportado, que de um crescimento de apenas 93% em 1948-1963, em 1964-1978 cresceria mais de 13 vezes.

Finalmente, o incremento da relação entre a produtividade dos fatores capital e trabalho rural passou de 8%, em 1948-1963, para 21%, em 1964-1978.

A quebra na tendência histórica da série temporal de preços e quantidades agrícolas é de importância crucial para a demonstração empírica da hipótese de pesquisa da tese de doutorado que ora se encerra. Observada como se formasse um conjunto, a quebra na tendência demonstra empiricamente que no subperíodo histórico anterior ao Plano de Metas a modernização agrícola tornava-se cada vez menos economicamente vantajosa para o agricultor brasileiro. Todavia, após o Plano de Metas, esta tendência estrutural se inverteu de forma nítida e eloquente, passando a registrar uma trajetória que tornou a modernização agrícola gradativamente economicamente vantajosa.

Como conclusão, a quebra estrutural na tendência dos preços e quantidades agrícolas, ao tornar-se comparativamente estimulante para a modernização agrícola, tornou a reforma agrária desnecessária – ou obsoleta – para esse objetivo anteriormente estratégico ao desenvolvimento tecnológico da economia nacional. A obsolescência da reforma agrária ocorreu porque a industrialização e urbanização já tinham sido suficientes para deslanchar a modernização agrícola. A própria industrialização da economia nacional foi responsável por melhorar os termos de troca entre agricultura e indústria, elevar o salário rural e ampliar o mercado consumidor interno, além de incrementar a produtividade do capital na agricultura brasileira.

Enfim, foi possível demonstrar empiricamente que, até a implantação de uma indústria de bens de capital pelo Plano de Metas, enquanto a capacidade oferta era restringida pelas importações, a consecução de medidas mínimas de uma política de reforma agrária podia ter funcionado como um mecanismo de incentivo econômico para a modernização agrícola brasileira. Todavia, o Plano de Metas promoveu uma transformação na estrutura econômica da agricultura brasileira, quebrando a tendência histórica de preços e salário rurais. Como conclusão, esta quebra estrutural passou a incentivar a modernização agrícola, sem que para isso fosse necessária a consecução de medidas mínimas de reforma agrária – que se torna, por consequência lógica, obsoleta.

Ainda assim, a reforma agrária permanece importante para fornecer uma fundamentação teórica que capacita elaborar uma explicação sobre a modernização agrícola. Mais importante, o estudo da reforma agrária também pode contribuir para as atuais discussões sobre as diferentes vertentes para uma reforma urbana no Brasil e suas potencialidades em incentivar o desenvolvimento de uma economia verde.

ANEXO I
SÉRIE TEMPORAL DE INOVAÇÕES NA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA.
BRASIL, 1934-1971

1. Introdução do interesse social ou coletivo na Constituição Nacional

Constituição de 1934

CAPÍTULO II Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 113 – “assegura... a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes”:

17) “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm

2. Regulamentação da desapropriação por utilidade pública

Decreto-Lei nº 3.365, de 21-6-41, sobre desapropriações por utilidade pública

Art. 1º - regula a desapropriação por utilidade pública

Art. 2º - todos os bens poderão ser desapropriados por utilidade pública

Art. 4º - desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Art. 5º - Consideram-se casos de utilidade pública: (e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência

Art. 15, § 1º, (c) indenização provisória pelo valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial urbano ou rural

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm

3. Exclusão do trabalhador rural da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 7º: Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais

4. Introdução da desapropriação por interesse social na Constituição Nacional

Constituição de 1946

TÍTULO I: Da Organização Federal

Cap. I: Disposições Preliminares

Art. 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: (g) desapropriação;

Cap. II: Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 141 - assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 16 garante o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

TÍTULO V: Da Ordem Econômica e Social

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm

5. Lei de Greve define a agricultura como atividade fundamental

Decreto-Lei 9.070, de 15.03.1946: “não permitia greve em atividades ‘fundamentais’. Seu Art. 3º - definia as “atividade fundamentais” como sendo as produtoras de “gêneros essenciais à vida das populações... na lavoura e na pecuária;”

6. Projeto de Lei Agrária

Projeto de Lei Agrária, de 14-1-1948

Cap. III, Da desapropriação

Art. 27: o poder público pode valer-se da desapropriação não só para promover a justa distribuição da propriedade rural como regularizar a formação e exploração do imóvel sobre o qual recai conservar ou beneficiar o seu solo e assegurar o encaminhamento da produção para os mercados.

Art. 28: autoriza a desapropriação pública: (d) para promover a exploração econômica de imóvel inculto, ou regularizar a daquele que, sem o ser, não dê produção correspondente às suas possibilidades

Parágrafo único. A desapropriação prevista na letra (d) só se efetivará após o descumprimento de notificação do Ministério da Agricultura ao proprietário, expedida com dois anos de prazo, para que promova a exploração do imóvel na conformidade das instruções que a acompanharem

Art. 30. Poder público oferecer o imóvel desapropriado ao ex-proprietário, pelo preço que o foi, caso não possuir outro imóvel.

Cap. IV: Do arrendamento rural

Art. 34º: O prazo mínimo de arrendamento, irrenunciável pelo arrendatário, será de dois anos

Art. 40º: No fim do contrato, o arrendatário tem o direito às seguintes benfeitorias: edifícios, silos, forragens, estradas, canais, cercas etc.

Cap. V: Da parceria rural

Art. 51º: a participação do proprietário nos produtos não excederá um quinto, se não houver fornecido casa de morada ao parceiro, um terço, se a houver fornecido e de um meio, se também houver fornecido os elementos de trabalho ou preparado o terreno

Art. 52º: Além da participação referida no artigo anterior, nenhuma outra poderá ser ajustada em favor do proprietário, seja fixa, representada por certa quantidade de produto ou seu equivalente em dinheiro, seja variável correlativa ao volume da produção colhida ou à sua cotação no mercado

http://arisp.files.wordpress.com/2008/05/afraniodecarvalho_anteprojetoreformaagricaria1947.pdf

7. Criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA)

Decreto-Lei nº 29.803, de 25-7-51, cria a CNPA, com base na Constituição de 1946, art. 87, I.37

Art. 1º cria a CNPA, com o objetivo de estudar medidas para “a organização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem estar rural”.

³⁷ Na Constituição de 1946, o art. 87, nº I, é o primeiro da “Seção II: Das Atribuições do Presidente da República”, e diz: “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;”

Art. 2º objetivos dos estudos da CNPA: (g) “barateamento da terra, através de desencorajamento de sua posse improdutiva ou especulativa”; (h) “melhor utilização das terras do domínio público, bem como ampliação substancial dos recursos públicos no sentido de tornar acessível a propriedade da terra ao maior número de agricultores, através de um plano nacional de colonização”

Parágrafo único. Incumbe inicialmente a CNPA dos estudos sobre “a reforma da legislação agrária e o acesso à terra própria”.

Art. 3º CNPA, de número indeterminado de membros, com representação das regiões geoeconômicas, funcionará sob a presidência do Ministro da Agricultura, é integrada ainda por representantes dos Ministérios da Agricultura, da Educação e Saúde, da Fazenda, da Justiça e Negócios Interiores e do Trabalho, Indústria e Comércio, além de “um representante dos órgãos nacionais da classe” e outro “das entidades sindicais de graus superior da agricultura”, nomeados pelo presidente da República.

Art. 7º trabalhos da CNPA são gratuitos, de relevante serviço ao país.

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29803-25-julho-1951-338037-publicacaooriginal-1-pe.html>

8. Lei da Usura

Decreto nº 22.626, de 7-4-1933. Dispõe sobre os juros nos contratos. Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal. § 3º. A taxa de juros deve ser estipulada em escritura publica ou escrito particular, e não o sendo, entender-se-á que as partes acordaram nos juros de 6% ao ano, a contar da data da propositura da respectiva ação ou do protesto cambial.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm

9. Estatuto da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB)

Estatuto da ULTAB, de 20.09.1954:

Art. 2º: constituem-se finalidades da ULTAB

- a) Organizar os pequenos e médios produtores agrícolas, bem como empregados rurais, sem distinção de cor, sexo, raça, concepções políticas, filosóficas ou religiosas, em defesa dos seus interesses e direitos;
- c) Conceder, na medida das possibilidades, assistência jurídica, médica, dentária e outras;
- d) Colaborar com os poderes públicos e com as entidades de modo geral no estudo e solução dos problemas atinentes à vida rural ligados aos interesses de suas filiadas e da Nação;
- f) Divulgar por todos os meios e modos ao seu alcance, conhecimentos e ensinamentos tendentes à melhoria da prática rural;
- g) Assistir e orientar as filiadas em matéria de ordem econômica, jurídica e técnica, bem como adotar medidas no sentido de facilitar a aquisição do material necessário ao exercício das atividades rurais.

10. Registro de Pessoas Jurídicas

Decreto-Lei nº 9.085 de 25.03.1946, que dispunha sobre “o registro civil das pessoas jurídicas”. Em seus Arts. 2º e 4º, ela vedava os registros de coletivos “ilícitos ou contrários, nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes (Constituição, artigo 122, IX).”

11. Declaração de Belo Horizonte

17.11.1961, Declaração de Belo Horizonte, reivindica:

b) Aplicação efetiva da parte da legislação trabalhista já existente e que se estende aos trabalhadores agrícolas, bem como imediatas providências governamentais no sentido de impedir sua violação. Elaboração de Estatuto que vise a uma legislação trabalhista adequada aos trabalhadores rurais. (Marighela, em Barcellos, 1983, p. 123)

12. Regulamentação da desapropriação por interesse social

Lei nº 4.132, de 10-9-62. Define casos de desapropriação por interesse social

Art. 1º Desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º desapropriação por interesse social é: I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência a que possa suprir

Art. 4º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante à justa indenização.

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4132-10-setembro-1962-353922-publicacaooriginal-47021-pl.html>

13. Estatuto do Trabalhador Rural

Estatuto do Trabalhador Rural, de 2 de março de 1963.

Título I, Arts. 1º a 4º: caracterizam o trabalhador e o empregador rural.

Título II: institui a obrigatoriedade da Carteira de Trabalho na agricultura

Cap. II: fixa jornada de oito horas diárias de trabalho máxima, com regulamentação para hora extra, trabalho noturno etc.

Cap. III: estabelece salário mínimo e valor máximo de descontos (por aluguel, alimentação etc.); repouso semanal (cap. IV) e férias anuais remuneradas (cap. V); higiene e segurança do trabalho (cap. VI, com destaque para as moradias rurais na Seção 1).

Título III, Cap. I: normas de proteção ao trabalho feminino e infantil, adequação do período letivo ao trabalho rural e ensino obrigatório em estabelecimentos com mais de 50 famílias.

Título IX, Cap. I: cria o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Cap. II: atribui ao IAP dos Industriários a prestação de benefícios ao trabalhador rural e seus dependentes. (cf. Barcellos, 1983, pp. 124-125)

14. Decreto da Superintendência de Política Agrária (SUPRA)

Decreto nº 53.700, de 13-3-64. Declara de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais beneficiadas por obras públicas e atualmente exploradas contrariamente à função social da propriedade, com base no art. 87, item I, da Constituição, a LD nº 4.132, de 10-9-62 e o DL 3.365, de 21-6-41

Art. 1º - declara de interesse social para efeito de desapropriação, com base no art. 147 da CF 46 e na Lei nº 4.132, de 10-9-62, as áreas rurais compreendidas em um raio de 10 (dez) quilômetros dos eixos das rodovias e ferrovias federais, e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem.

Parágrafo único. Considera rodovias e ferrovias federais as que integrem o Plano Rodoviário Nacional ou estejam incorporadas ao Patrimônio da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA).

Art. 2º exclui imóveis: (a) de área inferior a 500 hectares, se situadas ao longo dos eixos rodoviários e ferroviários, e 30 hectares, se localizadas em terras beneficiadas por obras de irrigação, drenagem e açudagem; (b) situados em zonas urbanas.

Art. 3º autoriza SUPRA a promover, gradativamente, para execução de seus planos e projetos, as desapropriações das áreas caracterizadas neste decreto, tendo por fim realizar a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar

social, e visando: (a) o aproveitamento dos terrenos rurais improdutivos ou explorados antieconomicamente § 2º As terras desapropriadas, após subdivididas em lotes rurais de área não superior a 100 (cem) hectares, serão vendidas a prazo ou dadas em observação às seguintes regras fundamentais: (a) prioridade para as famílias camponesas mais numerosas, radicadas na região e com maior experiência de trabalhos agrícolas ou pecuário, e que não sejam proprietárias ou possuidoras de outro imóvel; (b) preço de venda refere-se somente ao custo da desapropriação e do projeto, pago em vinte prestações iguais e anuais, vencendo-se a primeira no último dia do terceiro ano da data da localização do camponês no respectivo lote, cujo desmembramento ou divisão será proibido

Art. 12 – prioriza as regiões próximas aos grandes centros de consumo e com latifúndios improdutivos.

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114765>

15. Estatuto da Terra

Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra

TÍTULO I. Disposições Preliminares CAPÍTULO I Princípios e Definições

Art. 1º. Regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Define a Reforma Agrária como as medidas que melhorem a distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Define a Política Agrícola como o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, seja para garantir-lhes o pleno emprego, seja para harmonizá-las com a industrialização nacional.

Art. 2º Assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social.

§ 1º Define a função social da propriedade da terra quando esta atente: (a) o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; (b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; (c) assegura a conservação dos recursos naturais; (d) observa as justas relações de trabalho.

Art. 4º. Define “imóvel rural”, “módulo rural”, “minifúndio”, “empresa rural”, “parceleiro”, “cooperativa integral de Reforma Agrária”, “colonização” e especialmente “latifúndio”: o imóvel rural tendo área superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado;

CAPÍTULO III: Das Terras Públicas e Particulares, SEÇÃO II Das Terras Particulares.

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de exploração da terra que contrariem sua função social.

Art. 14. O Poder Público facilitará a criação de empresas e cooperativas rurais que objetivem a democratização do capital na agricultura.

Art. 15. A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social.

TÍTULO II: Da Reforma Agrária

CAPÍTULO I Dos Objetivos e dos Meios de Acesso à Propriedade Rural

Art. 16. A Reforma Agrária visa promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante: (a) desapropriação por interesse social;

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim: (a) condicionar o uso da terra à sua função social; (b) promover a justa distribuição da propriedade; (c) obrigar a exploração racional da terra;

Art. 19, § 2º Para efeito de desapropriação observar-se-ão os seguintes princípios: (a) a justa indenização, na forma do artigo 147, § 1º, da Constituição, fixada pelo

valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural (ITR), o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias e o valor venal do mesmo;

Art. 20. As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I - minifúndios e latifúndios; II - áreas beneficiadas por obras públicas; III - áreas com atividades predatórias; IV - áreas destinadas a colonização; V - áreas com elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; VI - as terras cujo uso não é o adequado à sua vocação de uso econômico.

CAPÍTULO II Da Distribuição de Terras

Art. 24. As terras desapropriadas... só poderão ser distribuídas: I - sob a forma de propriedade familiar; II - a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento de sua própria família;

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público deverão ser vendidas... com a seguinte ordem de preferência: I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela por intermédio de sua família; II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado; III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento de sua própria família; V - aos tecnicamente habilitados para a prática das atividades agrícolas.

Art. 105. Autoriza emissão de Títulos da Dívida Agrária

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm

16. Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL)

Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído:

I - da contribuição de 1% (um por cento), devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

- a) pelo adquirente ou consignatário, que fica sub-rogado, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;
- b) diretamente pelo produtor, quando ele próprio industrializar os produtos;

17. Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)

Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

Art. 15º: Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes: I - da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida: a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor; b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos para vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor. b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos para vendê-los ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior; (Redação dada pela Lei Complementar nº 16, de 1973) II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto-lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL.

ANEXO II
COMPOSIÇÃO MACROECONÔMICA DA RENDA NACIONAL.
BRASIL, 1948-1978

Tabela 3: Composição macroeconômica da renda nacional. Brasil, 1948-1978

Marcações em amarelo destacam o valor recorde da série temporal

ano	Crescimento da renda (%)	Consumo das famílias	Gastos estatais	Taxa de investimento	Variação nos estoques	Saldo comercial	Participação das exportações	Coefficiente de importação	Carga tributária	Superávit fiscal
1948	n.d.	76,1	9,9	14,9	-0,2	-0,7	12,7	13,4	13,8	3,9
1948	9,7	75,9	10,5	12,7	-0,1	1,0	11,1	10,1	14	3,5
1949	7,7	76,3	11,2	13	-0,6	0,1	8,9	8,8	14,4	3,2
1950	6,8	74,7	11,4	12,8	-0,5	1,6	9,2	7,6	14,4	3,0
1951	4,9	75,9	10,9	15,4	-0,6	-1,6	9,6	11,2	12,7	1,8
1952	7,3	76,6	11,0	14,8	0,4	-2,8	7,1	9,9	15,4	4,4
1953	4,7	71,1	13,3	15,1	-0,5	1,0	6,6	5,6	15,2	1,9
1954	7,8	72,2	11,2	15,8	0,9	-0,1	6,7	6,8	15,8	4,6
1955	8,8	72,5	11,5	13,5	1,7	0,8	7,6	6,8	15,1	3,6
1956	2,9	71,9	12,7	14,5	-0,1	1,0	6,8	5,8	16,4	3,7
1957	7,7	71,0	12,2	15,0	2,4	-0,6	5,6	6,2	16,7	4,5
1958	10,8	70,6	11,6	17,0	1,2	-0,4	5,7	6,1	18,7	7,1
1959	9,8	69,3	10,7	18,0	2,7	-0,7	5,9	6,6	18,0	7,3
1960	9,4	72,5	11,5	15,7	1,4	-1,1	5,3	6,4	17,4	5,9
1961	8,6	73,8	11,6	13,1	1,9	-0,4	5,8	6,2	16,4	4,8
1962	6,6	72,5	11,2	15,5	2,1	-1,3	6,7	8,0	15,8	4,6
1963	0,6	70,4	11,9	17,0	1,1	-0,4	8,6	9,0	16,1	4,2
1964	3,4	71,1	11,1	15,0	1,9	0,9	6,5	5,6	17,0	5,9
1965	2,4	68,7	10,7	14,7	3,7	2,2	7,6	5,4	19,0	8,3
1966	6,7	70,2	10,6	15,9	2,6	0,7	6,5	5,8	21,0	10,4
1967	4,2	72,4	11,3	16,2	0,2	-0,1	5,7	5,8	20,5	9,2
1968	9,8	70,7	11,1	18,7	0,2	-0,7	6,0	6,7	23,3	12,2
1969	9,5	67,1	10,9	19,1	2,9	0,0	6,7	6,7	24,9	14,0
1970	10,4	68,6	11,3	18,8	1,7	-0,4	7,0	7,4	26,0	14,7
1971	11,3	69,4	11,1	19,9	1,3	-1,7	6,4	8,1	25,3	14,2
1972	11,9	69,6	10,8	20,3	0,9	-1,6	7,2	8,8	26,0	15,2
1973	14,0	69,2	9,9	20,4	1,7	-1,2	7,8	9,0	25,1	15,2
1974	8,2	72,0	9,3	21,9	2,4	-5,6	7,7	13,3	25,1	15,8
1975	5,2	67,9	10,2	23,3	2,4	-3,8	7,2	11,0	25,2	15,0
1976	10,3	68,8	10,5	22,5	0,6	-2,4	7,0	9,4	25,1	14,6
1977	4,9	69,2	9,4	21,3	0,7	-0,6	7,3	7,9	25,6	16,2
1978	5,0	68,5	9,7	22,3	0,7	-1,2	6,7	7,9	25,7	16,0

Fonte: Giambiagi (2011)

ANEXO III

ELASTICIDADE-PREÇO DA OFERTA AGRÍCOLA (PRODUTOS SELECIONADOS).

BRASIL, 1948-1978

Tabela 1: Elasticidade-preço da oferta de 7 cultivos representativos do consumo nacional de gêneros agrícolas. Brasil, 1948-1978.

dq/dp	arroz	batata	cebola	feijão	mandioca	milho	trigo	E média
1948-55	25%	52%	33%	22%	14%	12%	111%	18%
1956-61	46%	4%	-1%	19%	7%	18%	-20%	12%
1962-66	1%	2%	4%	7%	7%	5%	-7%	8%
1967-73	3%	-2%	8%	-2%	70%	6%	91%	25%
1974-78	49%	58%	19%	55%	41%	32%	41%	26%

Fonte: IBGE. Estatísticas do século XX. Disponível em seculoxx.ibge.gov.br

Tabela 2: Elasticidade-preço da oferta da meia dúzia de lavouras de exportação. Brasil, 1948-1978.

dq/dp	borracha	cacau	café	mate	soja	tabaco	E média
1948-55	-22%	238%	-7%	4%	113%	8%	58%
1956-61	38%	76%	1%	2%	18%	18%	49%
1962-66	19%	222%	0%	-4%	4%	3%	225%
1967-73	-11%	65%	2%	-21%	88%	11%	40%
1974-78	-16%	104%	-2%	16%	-38%	7%	23%

Fonte: IBGE. Estatísticas do século XX. Disponível em seculoxx.ibge.gov.br

Legenda

dq	Variação percentual na quantidade produzida
dp	Variação percentual no preço
dq/dp	Elasticidade-preço da oferta agrícola
E média	Média da elasticidade-preço da oferta agrícola

ANEXO IV
DADOS SOBRE A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA.
BRASIL, 1948-1978

Tabela: Base de Dados Primários sobre a modernização agrícola. Brasil, 1948-1978

	Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Coluna 5	Coluna 6	Coluna 7	Coluna 8	Coluna 9	Coluna 10
ano	emprego urbano	demanda estrangeira	preços agrícolas		salário rural	preço do trator	trabalha- dores rurais	área plantada	toneladas colhidas	tratores em uso
			consumo interno	exportação						
notação	C	X	p	P _x	w	r	L	R	Q	K
1948	17.190.324	427.666	1.614	7.605	7,30	33.329	32.032.754	15.558.434	55.208.850	7.374
1949	17.952.163	395.144	1.613	6.764	8,03	37.369	32.589.974	16.348.605	56.097.971	7.873
1950	18.782.891	389.903	1.619	9.031	8,76	39.000	33.161.506	17.122.197	57.273.614	8.372
1951	19.687.169	386.680	1.658	8.935	9,86	43.000	33.745.010	17.209.887	58.449.256	19.339
1952	20.666.515	213.793	2.041	9.992	12,41	49.000	34.336.245	18.168.144	62.291.931	26.702
1953	21.721.694	363.704	3.073	12.557	13,51	89.000	34.930.467	18.723.975	65.533.563	28.856
1954	22.853.496	555.411	3.346	19.371	17,89	155.000	35.522.903	19.957.829	69.416.602	41.114
1955	24.062.745	455.429	4.050	22.323	21,90	220.000	36.108.748	20.854.088	71.643.509	46.459
1956	25.350.311	427.941	4.694	22.899	23,00	245.000	36.683.150	21.302.068	74.508.518	50.576
1957	26.717.114	303.191	5.466	24.048	27,74	268.000	37.241.209	22.148.382	79.813.356	57.386
1958	28.164.132	297.345	6.599	31.023	29,93	273.000	37.777.966	22.525.809	82.029.824	64.521
1959	29.692.403	328.960	9.507	47.417	37,60	628.000	38.288.400	23.508.698	90.703.699	69.088
1960	31.303.034	349.341	11.467	65.882	40,15	655.000	38.767.423	25.012.585	96.636.061	81.790
1961	32.997.103	531.894	15.418	88.423	62,42	1.039.000	39.210.218	25.891.105	101.018.950	89.851
1962	34.775.316	485.567	27.954	124.355	92,71	1.707.000	39.613.305	27.029.411	106.942.730	99.151
1963	36.638.267	509.315	41.946	198.320	145,27	3.086.000	39.973.557	28.453.658	110.444.260	110.389
1964	38.586.532	470.790	74.941	401.741	297,11	5.946.000	40.287.867	28.949.714	114.668.699	123.267
1965	40.620.668	589.517	108.674	628.280	565,75	8.661.000	40.553.145	30.700.199	120.350.018	132.042
1966	42.741.207	763.394	160.711	1.014.281	985,50	9.817.000	40.766.327	29.589.446	126.031.337	142.054
1967	44.948.661	850.402	199.093	1.129.871	927,10	12.640.000	40.924.369	30.847.053	130.448.425	148.764
1968	47.243.518	738.673	214.421	1.476.607	1.350,50	18.401.000	41.024.251	31.594.140	134.865.514	159.679
1969	49.626.239	1.275.959	278.985	2.121.358	1.518,40	19.073.000	41.062.979	32.692.587	135.845.723	170.034
1970	52.097.260	1.393.407	279.574	2.242.347	2.062,25	20.095.000	41.037.586	34.072.381	141.530.872	184.605
1971	54.655.670	1.641.780	377.819	2.695.281	2.569,60	22.811.000	40.947.097	35.942.830	145.685.843	207.617
1972	57.295.263	2.983.195	483.935	3.460.649	3.416,40	25.337.359	40.798.422	36.780.060	153.326.776	238.797
1973	60.008.529	3.965.116	819.538	4.695.706	4.343,50	30.062.844	40.600.422	36.570.344	159.222.758	279.463
1974	62.787.975	5.220.492	1.004.249	6.356.424	6.661,25	35.186.555	40.361.941	39.297.608	168.816.702	328.201
1975	65.626.131	7.077.101	1.239.889	7.223.498	8.668,75	44.512.177	40.091.801	41.183.730	168.394.425	390.444
1976	68.515.544	8.509.897	1.900.859	14.027.890	12.428,25	59.070.218	39.798.805	42.453.940	184.210.249	459.250
1977	71.448.780	8.432.339	2.514.709	29.079.337	19.162,50	72.334.852	39.491.739	44.888.764	209.016.133	514.951
1978	74.418.422	6.755.236	3.561.996	32.545.660	24.126,50	110.513.105	39.179.370	44.536.263	209.826.585	565.572

Obs: A partir de 1967, 1.000 Cr\$ = CrN\$. Manteve-se a antiga unidade monetária nacional.

Notas explicativas sobre os dados de modernização agrícola no Brasil	
Coluna 1	População ocupada majoritariamente em atividades urbanas.
Coluna 2	Toneladas exportadas de algodão, borracha, cacau, torta de cacau, café, mate, tabaco, suco de laranja, grão e farelo de soja (excluiu-se açúcar por uma forte quebra em 1971-1973)
Coluna 3	Média aritmética do preço em cruzeiros correntes de uma cesta com 7 cultivos representativos do consumo nacional de gêneros agrícolas: arroz, feijão, batata, cebola, mandioca, milho e trigo.
Coluna 4	Média aritmética do preço em cruzeiros correntes da meia dúzia de lavouras de exportação da agricultura brasileira: café, borracha, cacau, mate, tabaco e soja.
Coluna 5	Salário anual mediano em cruzeiros correntes do trabalhador rural diarista não residente no estabelecimento agropecuário ("bóia fria") no Estado de São Paulo com pleno emprego nos 365 dias contábeis.
Coluna 6	1948-1949: deflacionado pelo número-índice da FGV;
	1950-1952: extrapolado pelo índice de preços de máquinas agrícolas da fonte abaixo;
	1953-1960: preço de venda em cruzeiros correntes do Fordson 42 cavalos-força, calculado a partir dos dados apresentados no clássico "Livro Vermelho" do IEA/SP, o "Desenvolvimento da Agricultura Paulista", de 1972.
	1961-1971: preço de venda em cruzeiros correntes do Massey-Fergus 50X com 44,5 cavalos-força; 1972-1978: extrapolação com base no IPA-OG - máquinas agrícolas.
Coluna 7	População ocupada majoritariamente em atividades rurais
Coluna 8	Área plantada em hectares
Coluna 9	Toneladas colhidas de 17 culturas pesquisadas pelo IBGE: as 13 anteriores e algodão, amendoim, banana, laranja e tomate.
Coluna 10	1948 e 1949: extrapolação linear simples entre os Censos de 1940 e 50
	1950-60: importação de tratores em Sanders Jr. (1972, p. 11) ajustada aos Censos de 1950 e 1960
	1961-1978: produção nacional de tratores nos Anuários Estáticos

Fontes dos dados	
Colunas 1 a 4 e 7	seculoxx.ibge.gov.br/agricultura
Coluna 5	Bacha (1979, pg. 605)
Coluna 6	1948-1949: FGV (1965)
	1950-1960: Sanders Jr. (1973, pgs 174-175)
	1961-1971: dados fornecidos diretamente pela agroindústria para Sanders Jr. (1973, pg. 205)
	1972-1978: ipeadata.gov.br
Coluna 10	1948-1950: Censos de 1940 e 1950
	1950-1960: Sanders Jr. (1973, p. 11) e Censos de 1950 e 1960
	1961-1978: seculoxx.ibge.gov.br/agricultura

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O admirável mundo novo de Alexander Chayanov*. Em *Revista Estudos Avançados*, 12 (32), 1998. Disponível em <http://ricardoabramovay.com/tag/alexander-chayanov/>
- ABRAMOVITZ, Moses. *Catching up, forging ahead and falling behind*. Reflections on Great Depression, 1956.
- ABREU, Capistrano de (1907). *Capítulos de história colonial*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000. – (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).
- ABREU, Maurício de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990
- ALEJANDRO, Carlos F. Díaz. *Argentina, Australia and Brazil before 1929*. In PLATT & DI TELLA. *Studies in Comparative Development, 1870-1965*, cap. 5. Oxford: McMillan, 1985.
- ALLEN, Robert C. *Why the industrial revolution was British: commerce, induced invention, and the scientific revolution*. Em *Economic History Review*, n.º 64, vol. 2, pp. 357-384. Oxford: 2011
- ALMEIDA, Fernando Lopes de. *A indústria de bens de capital no período 1956-78: uma síntese das evidências*. Em *Revista brasileira de economia*. 35 (4). Rio de Janeiro: outubro/dezembro de 1981 disponível em
- AMORIM, Rogério Alves de et ali. *A questão agrária no Norte de Minas Gerais: o movimento dos "Geraizeiros" e a luta pela terra no Alto Rio Pardo*. Em XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. Salvador: 10 a 13 de setembro de 2013

- ARMSTRONG, Warwick. *The Social Origins of Industrial Growth: Canada, Argentina and Australia, 1870-1930*. In PLATT & DI TELLA. *Studies in Comparative Development, 1870-1965*, cap. 4. Oxford: McMillan, 1985.
- BACHA, Carlos. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas 2003
- BACHA, Edmar L. *Crescimento econômico, salários urbanos e rurais: o caso do Brasil*. Em *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(3), pp. 585-628. Rio de Janeiro, dez/1979
- BAIARDI, Amilcar. *Inovação tecnológica e trabalho assalariado na agricultura brasileira*. Campinas: Instituto de Economia da universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 1986 (tese de doutorado sob orientação de Tamás Szmrecsányi)
- BAIARDI, Amilcar. *Modernização agrícola e o mecanismo de autocontrole em Ruy Miller Paiva*. Em *Revista Agricultura em São Paulo*, n.º 43, v. 3, pp. 51-69. São Paulo: 1996
- BARRETO, Lima (1917). *Os Bruzundangas: sátira*. São Paulo: Brasiliense, 1956
- BERQUÓ, Elza. *O crescimento da população da América Latina e mudanças na fecundidade*. Em Azerêdo, Sandra & Stolcke, Verena (org.). *Direitos reprodutivos*, pp. 61-73. São Paulo: FCC/DPE, 1991
- BESKOW, Paulo R. *Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964)*. Em *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, 12, pp. 56-79. Rio de Janeiro: EdUFRuralRJ, abril de 1999
- BESKOW, Paulo R. *O crédito rural público numa economia em transformação: estudo histórico e avaliação econômica das atividades de financiamento agropecuário da CREA/BB, de 1937 a 1965*. Campinas: IE/UNICAMP, 1994.

- BESSERMAN , Sergio & VILLELA, André. *A década pós guerra: 1945 – 1955*. Em GIAMBIAGI, Fábio; HERMANN, Jennifer et ali. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- BIELSCHOWSKY, Pablo. *A controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira*. Em: *Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia*. Salvador: XXXVII Encontro Nacional de Economia, 2010
- BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos (2005). *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Santiago do Chile: RIL, 2006 (mimeo.)
- BOMFIM, Manoel (1929). *O Brasil Nação: realidade da soberania brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996
- BORDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989 (Coleção Memória e Sociedade)
- BOTTOMORE, Tom (ed.). (1983) *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001
- BRAUDEL, Fernand (1979). *Civilização material, economia e capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009
- CALIXTO, Jodenir. *Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais*. Revista eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, v. 2, n. 2 setembro de 2005.
- CAMINHA, Pedro Vilela. *A presença do agregado na Formação do Brasil Contemporâneo, de Caio Prado Junior*. Em *Revista de Economia Política e História Econômica*, v.10, pp. 48-60. São Paulo: 2007
- CAMINHA, Pedro. *O fim da abundância na mão de obra rural no Brasil, 1948-1978: um teste do modelo de Lewis*. Em *Anais do VII Encontro de Pós-Graduação em*

- História Econômica & 5ª Conferência Internacional de História Econômica.*
Niterói: Associação Brasileira de História Econômica (ABPHE), 2014
- CAPUTO, Ana Claudia & MELO, Hildete Pereira de. *A industrialização brasileira nos anos 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC.* Niterói: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2008 (Textos para Discussão n° 232). disponível em uff.br/econ/download/tds/UFF_TD232.pdf
- CARDIM, Fernando José. *Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro (1950 – 1970).* Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas (orientação: Antonio Barros de Castro). Campinas: 1978 (mimeo.)
- CARDOSO, Ciro Flamarion. *Escravo ou camponês? O proto-campesinato negro nas Américas.* São Paulo: Brasiliense, 1968
- CARDOSO, Fernando Henrique (1963). *Empresário industrial e desenvolvimento Econômico no Brasil.* São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972 (Coleção Corpo e Alma do Brasil, 13)
- CARNEIRO, Maria José. *A pluriatividade na agricultura familiar.* Em *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, n°19, 176-183. Rio de Janeiro: EdUFRuralRJ, out./2002
- CARONE, Edgard (1981). *O P.C.B. (1943 – 1963).* São Paulo: Difusão, 1982 (Coleção Corpo e Alma do Brasil, LXI)
- CARVALHO, Tarcísio de. *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).* Verbetes em MOTTA, Márcia (org.). *Dicionário da terra.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- CASTRO, Ana Célia de & FONSECA, Maria da Graça. *Inovação e competitividade na indústria de máquinas agrícolas e sementes. Observações para uma nova*

- agenda de pesquisa*. Em *Cadernos de Ciência e Tecnologia da EMBRAPA*, v. 8, n.1/3, p. 48-67, 1991. Brasília: EMBRAPA, 1991. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/9053/5151>
- CASTRO, Ana Célia. *Crescimento da firma e diversificação produtiva; o caso da Agroceres*. Campinas: UNICAMP, 1988, tese de doutorado.
- CASTRO, Ana Célia. *Empresa e complexo industrial: caminhos da diversificação produtiva*. IEI/FINEP, 1987. Apresentado no Seminário sobre Complexos Agroindustriais
- CASTRO, Ana Célia. *Transformação estrutural nas relações agricultura-indústria*. Rio de Janeiro: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1990.
- CASTRO, Antônio Barros de (1969). *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. Em CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, v. I, pp. 79-146. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1977
- CENEA. *O Centro Nacional de Engenharia Agrícola no período 1980-1984*. Relatório técnico administrativo. SECOM/SG, 1985
- CHARLESWORTH, Neil. *British rule and the India economy, 1800-1914*. McMillan, 1982.
- CHAYANOV, Alexander (1906). *Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas*. Em GRAZIANO, José & STOLCKE, Verena (orgs.). *A Questão Agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981
- COASE, Ronald (1937). *The nature of firm*. Disponível em [http://www.doutorlinux.com/pesquisas/economia/institucional/Coase Nature Firm.pdf](http://www.doutorlinux.com/pesquisas/economia/institucional/Coase_Nature_Firm.pdf)

- CORAZZA, Gentil & MARTINELLI JR., Orlando. *Agricultura e questão agrária na história do pensamento econômico*. Em *Revista de Teoria e Evidência Econômica*, v. 10, nº 19, pp. 9-36. Passo Fundo: novembro de 2002
- COSCIONE, Marco. *Agronegócios, comercio justo y cambio climático: los desafíos para los pequeños productores organizados*. Em *Revista Outra Economia: revista latinoamericana de economia social y solidaria*. Vol. 7, nº 13, 2º semestre de 2013.
- COSTA, Luiz Flávio Carvalho (1991). *Sindicalismo Rural Brasileiro em Construção*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996
- CUNHA, Euclides da (1902). *Os sertões: campanha de Canudos*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora; Publifolha, 2000.
- DALL'ACQUA, Fernando M. *Relações entre agricultura e indústria no Brasil, 1930-60*. Em *Revista de Economia Política*, vol. 5, nº 3, pp. 61-82, jul.-set./1985
- DE VRIES, Jan. *The industrial revolution and the industrious revolution*. Em *The Journal of Economic History*, v. 54, nº 2, pp. 249-270. Cambridge University Press: junho de 1994
- DELGADO, Guilherme Costa. *A Questão Agrária e o agronegócio no Brasil*. Em CARTER, Miguel. *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010
- DELGADO, Guilherme. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 – 1985*. São Paulo: Ícone, 1985.
- DELGADO, Guilherme. *Questão agrária Brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea*. (mimeo.). s/d
- DEZEMONE, Marcus. *Revoluções camponesas no século XX*. Em TEIXEIRA, Francisco Carlos. *O século sombrio*. Rio de Janeiro: Campus, 2004

- EMBRAMEC. *Estudo sobre a indústria de colheitadeiras*. Núcleo de fomento.
Coordenação de R. Peçanha, 1980
- EMBRAMEC. *Estudo sobre a indústria de tratores*. Núcleo de fomento. Coordenação
de R. Peçanha, 1979
- EMBRAPA/CPATSA/II. *Tratorização da agricultura brasileira*. Coordenação de H.
Lall. 1983
- FAVERET FILHO, Paulo & PAULA, Sergio de (2002). BNDES 50 Anos - Histórias
Setoriais: A Agroindústria. Disponível em
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial05.pdf
- FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew & GONÇALVES, Elienai
Constantino. *Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da
governança da terra no Brasil*. Em *Framing debate series*, n ° 2. Roma:
International Land Coalition, 2012
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação
sociológica*. São Paulo: Zahar, 1974
- FOGARTY, John. *Staples, super-staples and the limits of staple theory: The experiences
of Argentina, Australia and Canada compared*. In PLATT & DI TELLA. *Studies
in Comparative Development, 1870-1965*, cap. 1. Oxford: McMillan, 1985.
- FONSECA, Maria da Graça. *A indústria de máquinas e implementos agrícolas e
processos técnicos na agricultura; uma visão intersectorial*. *Anais da ANPEC*,
II, 1987.
- FONSECA, Maria da Graça. *Agroindústria no Brasil*. Infosucro; Observatório de
acompanhamento do bioetanol; Grupo de BioEconomia. Rio de Janeiro:
IE/UFRJ, 2012

- FONSECA, Maria da Graça. *Concorrência e progresso técnico na indústria de máquinas para a agricultura: um estudo sobre trajetórias tecnológicas*. Campinas: IE/UNICAMP, 1991 (tese de doutorado sob a orientação de Mario Possas)
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra & MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto do governo Goulart e o II PND: um cotejo*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE/UFRGS), 2012 (Texto para Discussão nº 10). Disponível em www.ufrgs.br/decon/TD10_fonseca_moreira.pdf
- FREITAS FILHO, Almir Pita. *A historiografia sobre a formação econômica do Brasil e a problemática do modo de produção escravista colonial: notas de aula*. FEA/UFRJ: Texto Didático n.º 35, fevereiro de 1988
- FREYRE (1933), Gilberto. *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Círculo do Livro, s/d
- FURTADO, Celso (1959). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000 (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro)
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966
- GALLIE, Walter Bryce. *Essentially contested concepts*. In *Proceedings of the Aristotelian society*, 56, pp. 167-198. Londres, 1956
- GALLO, Ezequiel. *Agrarian expansion and industrial development in Argentina, 1880-1930*. In CARR, Raymond (ed). *Latin America Affairs*. Oxford: St. Antony's Papers, nº 22, 1970
- GARABOU, Ramón; ANDREU, Josep Pujol. *El canvi agrari a la Catalunya del segle XIX*. En *Recerques en Història, Economia i Cultura*. Barcelona: 1987

- GERSCHENKRON, Alexander (1962). *Economic backwardness in historical perspective*.
- GOLDIM, Ian & REZENDE, Gervásio. *A agricultura brasileira na década de oitenta*.
BSB: IPEA, 1983
- GONÇALVES, Wenceslau (1991). *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. (tese de doutorado em História Econômica na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, orientada por José Jobson de Andrade Arruda) São Paulo: Humanidades, Ciência e Tecnologia, 1997
- GRAMSCI, Antonio (1935). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Record, 2006
- GRAZIANO, José. *Mas, qual reforma agrária?* Em *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA): I Encontro Nacional da ABRA*, ano 17, nº 1, São Paulo: Joruês, abr-jun de 1987b
- GRAZIANO, José. *O que é a questão agrária*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980. – (Coleção Primeiros Passos). GRAZIANO, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1987
- GUANZIROLI, Carlos; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antonio M; DI SABBATO, Alberto & BITTENCOUT, Gilson. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2001.
- GUIMARÃES, Alberto Passos (1963). *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (3ª edição)
- GUIMARÃES, Alberto Passos (1979). *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 (Coleção O Mundo Hoje)
- HERMANN, Jennifer. *Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: II PND e crise da dívida externa*. Em GIAMBIAGI, Fábio; HERMANN, Jennifer et

- ali. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- HOBBSAWN, Eric (1994). *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996
- HOBBSAWN, Eric (1997) *Introdução ao Manifesto Comunista*. Em HOBBSAWN, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006
- HOFFMANN, Rodolfo. *Estrutura agrária e acesso à terra*. Em SENRA, Nelson de Castro (coord.), pp. 547-571. *O Censo entra em campo: o IBGE e a história dos Recenseamentos Agropecuários*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014
- HOFFMANN, Rodolfo & KAGEYAMA, Angela. *Modernização da agricultura e distribuição de renda no Brasil*. Em *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 15, n. 1, pp. 171-208. Rio de Janeiro: 1985. disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/315>.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.
- IBGE. *Classificação Nacional de Atividades Econômicas*. Brasília: IBGE, 2010.
- KAGEYAMA, Ângela (coord.); FONSECA, Maria da Graça; GRAZIANO, José; BELIK, Walter; BUAINAIN, Antonio Márcio; REYDON, Bastiaan; SILVEIRA, José Maria;. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1990
- KUZNETS, Simon. *Economic growth and income inequality*. In *American Economic Review*, v. XLV, n. 1. Yale: Yale University Press, 1955
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

- LAGO, Luiz Correia (1979). *A indústria brasileira de bens de capital: origens, situação recente e perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas, 1979 (Coleção Estudos especiais IBRE)
- LANDES, David. *Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental, de 1750 até os dias de hoje*. Rio de Janeiro: Campus, 2005
- LEITE, Sérgio & PALMEIRA, Moacir (1996). *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas*. Em COSTA, Luís Flávio Carvalho & SANTOS, Raimundo (org.). *Política e Reforma Agrária*, pgs. 93-165. Rio de Janeiro: Mauad, 1998
- LEITE, Sérgio Pereira & ÁVILA, Rodrigo Vieira de. *Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas* Em *Revista de Economia e Sociologia Rural* vol.45 no.3. Brasília July/Sept. 2007
- LEITE, Sérgio Pereira. *Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro*. Em *Revista de Estudos em Sociedade e Agricultura*, v. 13, n°. 2, pp. 280-332. Rio de Janeiro: EdUFRuralRJ, 2005
- LEITE, Sérgio Pereira. *State, pattern of development and agriculture: the Brazilian case*. Em *Revista de Estudos em Sociedade e Agricultura*, v.2. Rio de Janeiro: EdUFRuralRJ, 2006 disponível em http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_esaa/v2nse/scs_a04.pdf
- LEITE, Sérgio Pereira; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. **Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil**. Em *Revista de Estudos Sociedade e Agricultura*, pp. 73-111, vol. 18, Rio de Janeiro: CPDA/UFRuralRJ abril, 2002

- LÊNIN, Vladimir (1905). *El programa agrário de la social-democracia rusa em la primeira revolución rusa de 1905-1907*. Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras, 1949
- LÊNIN, Vladimir (1918). *Capitalismo e agricultura nos EUA: novos dados sobre as leis do desenvolvimento capitalista na agricultura*. São Paulo: Brasil Debates, 1980. disponível em <http://pcb.org.br/portal/docs/lenincapitalismoeagriculturaeua.pdf>
- LERNER, Maíra. *O Plano de Metas: objetivos e resultados*. Universidade Federal de Santa Maria. Centro de Ciências Sociais e Humanas. Departamento de Ciências Econômicas. Santa Maria, 26 de junho de 2009
- LESSA, Carlos (1963). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1983
- LEWIS, Arthur W. *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*. Em *The Manchester School*, maio de 1954. Reproduzido em Agarwale, A. N. & Singh, S. (coord.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1969 (disponível em http://www.adelinotorres.com/desenvolvimento/W._Arthur_Lewis_O_desenvolvimento_com_oferta_ilimitada_de_mão-de-obra.pdf em 7/8/2013)
- LIMOEIRO, Miriam (1972). *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977
- LINHARES, Maria Yedda & TEIXEIRA, Francisco Carlos. *História da agricultura brasileira: combates e controvérsias*. São Paulo: Brasiliense, 1981
- LINHARES, Maria Yedda Leite & TEIXEIRA, Francisco Carlos. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: BINAGRI, 1979. (Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola).

- MALAN, Pedro. *Relações Internacionais do Brasil (1945 – 1964)*. Em FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão, 1986
- MALTA, Maria Mello de; CASTELO BRANCO, Rodrigo; DA ROCHA, Marco Antonio; BORJA, Bruno Nogueira F.; BIELSCHOWSKY, Pablo. *A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão*. Em *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009
- MALUF, Renato Sergio Jamil. *Um mal necessário? Comercialização agrícola e desenvolvimento capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1992 (Coleção Cadernos de Economia, n.º 12)
- MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984
- MAPA. *Plano Nacional de Mecanização Agrícola (PLANAME)*. Brasília, 1967
- MARSHALL, Alfred (1890). *Princípios de Economia*. São Paulo: Abril, 1982 – (Coleção “Os Economistas”)
- MARTINS, José de Souza (1978). *O Cativo da Terra*. São Paulo: Ciência Humanas, 1979
- MARTINS, José de Souza (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. São Paulo: Ciências Humanas, 1997
- MARTINS, José de Souza (1981). *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. São Paulo: Ciências Humanas, 1984
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich (1848). *O Manifesto do Partido Comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 (Coleção Leitura)
- MARX, Karl (1867). *O capital: crítica da Economia Política (livro I)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968
- MARX, Karl (1883a). *O capital: crítica da Economia Política (livro II)*. Em ENGELS, Friedrich (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968

- MARX, Karl (1883b). *O capital: crítica da Economia Política (livro III)*. Em ENGELS, Friedrich (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo*. (tese de doutorado orientada por Braz José de Araújo) Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), 1995
- MELLO, João Manoel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), 1975
- MENDONÇA, Sonia. *Política agrícola*. Verbete em MOTTA, Márcia (org.). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- MERRICK, Thomas & Graham, Douglas. *População e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- MOORE JR., Barrington (1966). *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa: Edições Cosmos, 1973.
- MOREIRA, Vania Maria Losada. *Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50*. Em *Revista Brasileira de História*, vol. 18, nº 35, P. 329-360. São Paulo: ANPHU/Humanitas Publicações, 1998
- MOTTA, Márcia (2005). *Política agrária*. Verbete em MOTTA, Márcia (org.). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- NABUCO, Joaquim (1880). *O abolicionismo*. São Paulo: Publifolha, 2000
- NORTH, D. & DAVIS, L. *Institutional change and american economic growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971

- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1985
- OLIVEIRA, Ricardo (2007). *Caio Prado Júnior e Alberto Passos Guimarães: um debate interpretativo sobre a questão agrária nos anos 1960*. Em *Cadernos de História*, vol. IV, n.º 2, ano 2, pp. 120-129. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2007. Disponível em www.ichs.ufop.br/cadernosdehistoria
- OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996
- PAIVA, Ruy Miller (1965). *Reflexões sobre as tendências da produção, da produtividade e dos preços do setor agrícola do Brasil*. Em *Revista Brasileira de Economia*, n.º 20, pp. 111-134. Rio de Janeiro: julho-setembro de 1966
- PAIVA, Ruy Miller (1968). *Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura Brasileira*. Em *Revista de Administração Pública*, n.º 3, pp. 55 a 117, janeiro-junho de 1969.
- PALM, Juliano. *A construção social d agricultura familiar integrada no processo de modernização da agricultura: experienciando as transformações no rural em Teutônia-RS (1970-2010)*. Dissertação de mestrado no CPDA/UFRuralRJ
- PALMEIRA, Moacir. *Modernização, Estado e questão agrária*. Em *Revista Estudos avançados*, vol.3 nº 7. Sept./Dec. 1989. São Paulo: USP, 1989. disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-401419890003000006&script=sci_arttext
- PAWLAK, Jan. *Tractors and harvester threshers in selected countries the second half of the XX century*. Polônia: Warmia and Mazury University in Olsztyn, s/d. Disponível em <http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TMot3/Pawlak.pdf>

- PICOLOTTO, Everton Lazaretti. *Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas*. Em *Revista IDEAS*, v. 1, n. 1, p. 60-77, jul.-dez. 2007 disponível em http://r1.ufrjr.br/cpda/ideas/revistas/v01/n01/IDEAS-v01_n01-artigo_EVENTON_PICOLOTTO.pdf
- PRADO JR., Caio (1942). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publifolha, 2000
- PRADO JR., Caio (1946). *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1992
- PRADO JR., Caio (1960). *Valorização do trabalho e acesso à terra*. Em SANTOS, Raimundo (org.). *Caio Prado Jr.: dissertações sobre a Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007
- PRADO JR., Caio (1963). *O Estatuto do Trabalhador Rural*. Em SANTOS, Raimundo (org.). *Caio Prado Jr.: dissertações sobre a Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007
- PRADO JR., Caio (1964). *Marcha da Questão Agrária no Brasil*. Em SANTOS, Raimundo (org.) *Caio Prado Jr.: Dissertações sobre a Revolução Brasileira*, pp. 263-273. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007
- PRADO JR., Caio (1966). *A Revolução Agrária não-camponesa*. São Paulo: Brasiliense, 1987. Em SANTOS, Raimundo (org.). *Caio Prado Jr.: Dissertações sobre a Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007a
- RAMOS, Graciliano (1938). *Vidas Secas*. São Paulo: Martins, 1970
- RANGEL, Ignácio (1957). *A Questão Agrária Brasileira*. Recife: Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco, 1957
- RANGEL, Ignácio (1962). *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2004 (Coleção Estudos Rurais)

- RANGEL, Ignácio. (1953) *A dualidade básica da economia brasileira*. Em RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005
- REIS, Elisa. *Sociedade agrária e regime político*. Em *Revista Dados*, nº 23, vol. 23. Rio de Janeiro: 1980
- REZENDE, Gervásio & GOLDIN, Ian. *A agricultura brasileira na década de 80*. Brasília: IPEA, 1993
- RICARDO, David (1810). *Um ensaio sobre a influência do baixo preço do trigo sobre os lucros do capital, mostrando a inconveniência de restrições à importação*. Em NAPOLEONI, Claudio. *Smith, Ricardo e Marx*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- ROCHA, Herivelto. *Disputa territorial, conceitualização e atualidade da reforma agrária no Brasil*. Em *Geographos: revista digital para Estudantes de geografia y ciencias sociales*, v. 4, nº 50, pp. 433-462. Alicante: Universidad de Alicante, março de 2013
- RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. *Investimento Direto Estrangeiro e empresas transnacionais no Brasil: reflexões de pensadores da CEPAL (perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI)*. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2006 (dissertação de mestrado sob orientação do prof. Mariano Francisco Laplane)
- ROMEIRO, Ademar. *Economia ou Economia Política da Sustentabilidade*. Em MAY, Peter; LUSTOSA, Maria Cecília & VINHA, Valéria (orgs.). *Economia do Meio-Ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2003
- SAES, Flávio. *A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República*. Em *Revista Estudos Avançados*, v. 3 nº7. São Paulo: set.-dez., 1989 disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000300003&script=sci_arttext

- SANDERS JR., John. *Mechanization and employment in brazilian agriculture, 1950-1971*. University of Minnessota, 1973
- SANT'ANNA, Letícia Moreira. *A formação do complexo agroindustrial sertanezino*. 14º Encontro de Geógrafos da América Latina. Peru, 2013.
- SANTOS, Marco Aurélio Martins. *Eles fizeram história*. Em SENRA, Nelson de Castro (coord.), pp. 547-571. *O Censo entra em campo: o IBGE e a história dos Recenseamentos Agropecuários*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014
- SANTOS, Raimundo. *Alberto Passos Guimarães e a revolução agrária não-camponesa*. Em SANTOS, Raimundo. *Agraristas Políticos Brasileiros*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2007b
- SANTOS, Raimundo. *Alberto Passos Guimarães num velho debate*. Em *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 2, pp. 53-63. Rio de Janeiro: junho de 1994
- SANTOS, Raimundo. *Caio Prado Júnior na cultura política brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001
- SANTOS, Raimundo. *Um clássico da Revolução Brasileira*. Em SANTOS, Raimundo (org.). *Caio Prado Jr.: dissertações sobre a Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007a
- SAUER, Sérgio. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Informação Tecnológica, 2008 (Texto para Discussão nº 30)
- SCARPELINE, Bianca. *Organizações da sociedade civil e movimentos sociais nas disputas sobre os riscos dos organismos geneticamente modificados (OGMs): percepções, avanços e retrocessos*. Em *Anais do XVI Congresso Brasileiro de*

Sociologia. Salvador: 10 a 13 de setembro de 2013 disponível em

http://www.automacaodeeventos.com.br/sigeventos/sbs2013/inscricao/resumos/0001/PDF_trab-aceito-3692-1.pdf

SCHNEIDER, Sergio. *A pluriatividade no meio rural brasileiro: características e perspectivas para investigação*. En GRAMMONT, Hubert Carton de & MARTINEZ VALLE, Luciano (orgs.). *La pluriactividad en el campo latinoamericano*, v. 1, pp. 132-161. Quito: FLACSO, 2009 (Serie FORO) disponível em <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/396.pdf>

SCHULTZ, Theodore Willian (1964). *A transformação da agricultura tradicional*. Rio de Janeiro: Yale University Press/Zahar, 1965

SENDIN, Paulo Varela. *Elaboração de um índice de salários rurais para o Estado de São Paulo*. Em *Revista Agricultura em São Paulo* (atual *Revista de Economia Agrícola*), vol. 19, nº 2, pp. 167-190. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo (IEA/SP), 1972. Disponível em www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/rea/tomo2_72/artigo5.pdf

SERRA, José. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra*. In: BELLUZZI, Luiz Gonzaga & COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982

SINGER, Paul. *Interpretações do Brasil*. Em FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º vol.: Economia e Cultura (1930 – 1964), Livro Primeiro: Economia e Demografia, cap. IV. São Paulo: Difusão, 1986

SOLBERG, Carl E. *Land tenure and land settlement: policy and patterns in the Canadian Prairies and the Argentine Pampas, 1880-1930*. In PLATT & DI

- TELLA. *Studies in Comparative Development, 1870-1965*, cap. 3. Oxford: McMillan, 1985.
- SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- SPIER, Gilberto. *Territorialidades da modernização da agricultura em Vicente Dutra – RS entre os anos de 1950 e 1980*. Em *Revista IDEAS*, v. 5, n. 2, pp. 221-240 . Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (EdUFRuralRJ), 2012
- SZMRECSÁNYI, Tamás. *Desenvolvimento da produção agropecuária (1930 – 1970)*. Em FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo IV: O Brasil Republicano, 3º vol.: Economia e Cultura (1930 – 1964), Livro Primeiro: Economia e Demografia, cap. III. São Paulo: Difusão, 1986
- SZMRECSÁNYI, Tamás. *Política agrária e relações de trabalho na produção agropecuária do Brasil contemporâneo*. Cadernos IFCH. Campinas 1983
- TAVARES, Maria da Conceição (1963). *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982
- TAVARES, Maria da Conceição (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977
- TAVARES, Maria da Conceição et ali. *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. (disponível em centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109010953450.MD4_0_013.pdf)

- TEIXEIRA, Aloísio. *Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia*. Em FIORI, José Luíz. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000
- TEIXEIRA, Aloísio. *O debate em perspectiva histórica: duas correntes que se enfrentam através dos tempos*. Em TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise. *O histórico debate do desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010
- TEIXEIRA, Aloísio. *Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Record, 2002
- TODARO, Michael & SMITH, Stephen (2003). *Economic development*. Washington, 2012
- TONNEAU, Jean-Phillippe; AQUINO, Joacir Rufio de; TEIXEIRA, Olivio Alberto. *Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas públicas*. Em *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 22, n. 1, pp. 67-82, jan/abr 2005.
- TOQUEVILE, Alexis (1835). *A democracia na América – sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Disponível em <http://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2013/08/te1-tocqueville-democracia-na-amc3a9rica-ii.pdf>
- TSÉ-TUNG, Mao (1937). *Sobre a contradição*. Em *Obras Escolhidas de Mao Tse-Tung*. Tomo I, pp. 525-586. Pequim: Edições do Povo, 1975. Disponível em <http://www.marxists.org/portugues/mao/1937/08/contra.htm>
- UMBELINO, Ariovaldo. *Reforma agrária*. Verbete em MOTTA, Márcia (org.). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

- VALENTE, Ana Lucia. *Algumas reflexões sobre a polêmica agronegócio versus agricultura familiar*. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Informação Tecnológica, 2008 (Texto para Discussão n° 29)
- VARIAN, Hal. *Princípios de microeconomia: uma abordagem moderna*. Rio de Janeiro: Campus, 1987
- VEIGA, José Eli (1998). *Diretrizes para uma nova política agrária*. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável de Fortaleza (Ceará) Em NEAD (org.). *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2000, v. 1, p. 19-36.
Disponível em http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/arquivo_69.pdf
- VIAN, Carlos Eduardo de Freitas & ANDRADE JÚNIOR, Adilson Martins. *Evolução histórica da indústria de máquinas agrícolas no mundo: origens e tendências*. Em *XX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*. Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2010. disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/15/1208.pdf>
- VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva*. Rio de Janeiro: Revan, 1997
- VIEIRA, J.E.R & SANTOS, G.R. *Heterogeneidade do Setor Agrícola Brasileiro*. Em *Revista de Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*. Brasília: IPEA, 2011 (Coleção Radar)
- VIEIRA, J.E.R. *Brecha produtiva Internacional e Produtividade Geral dos Fatores na Agricultura*. Em *Revista de Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*. Brasília: IPEA, 2012 (Coleção Radar)

- WATKINS, Melville (1963). *A staple theory of economic growth*. In *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, v. XXIX, n° 2. Montréal: Canadian Economics Association, maio de 1963
- XAVIER, Leonardo & COSTA, Ana Monteiro. *Modernização agrícola e desenvolvimento econômico: reavaliando os modelos de Schultz e Paiva*. Em *Anais do XLIV Congresso da SOBER*. Fortaleza: SOBER, julho de 2006
- YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. *Mr. Keynes and the environment: tropical deforestation and the concept of user cost*. Em *Textos para Discussão* n° 4. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), abril de 2013
- ZILLY, Berthold. *A guerra como painel e espetáculo: a história encenada em Os Sertões*. Em *Revista de História, Ciências e Saúde*, vol. V, Suplemento. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998

REFERÊNCIA AUDIOVISUAIS

- STÉDILE, João Pedro. *Entrevista a Mario Sérgio Conti no Programa Diálogos*. Rio de Janeiro: Globonews, 11 de novembro de 2015.

REFERÊNCIA ELETRÔNICAS

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/274/7740>

<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAfVAAE/plano-metas-objetivos-resultados>

SIGLAS UTILIZADAS

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CACEX – Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Fazenda.

CAI's – “Complexos” agroindustriais

CEPAL/ONU – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe

CHVSF – Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco

CIP – Comissão Interministerial de Preços

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMBEU – Comissão Mista Brasil–Estados Unidos

CNAE /IBGE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE

CONEP – Conselho Nacional de Estabilização e Preços

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CREAI/BB – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA – Estados Unidos da América

FAO/ONU – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization, na sigla em inglês)

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IE/UNICAMP – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IR – Imposto de Renda

ITR – Imposto Territorial Rural

JK – Juscelino Kubitschek de Oliveira

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NPK – fertilizante composto de nitrogênio, fósforo e potássio

OLP – Organização para a Libertação Palestina

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG's – Organizações Não Governamentais

PCB – Partido Comunista do Brasil (até 1962; após, Partido Comunista Brasileiro)

PETROBRÁS – Companhia de Petróleo Brasileiro

PGPM – Programa de Garantia de Preços Mínimos

PND, II – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PPGE/UFRJ - Programa de Pós Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

PROALCOOL – Programa Brasileiro do Alcool

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSD – Partido Social Democrata

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RURBANO – Projeto rural-urbano

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura,

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SPD – Partido Social Democrata (Alemão)

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPRA – Superintendência de Política e Reforma Agrária

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas