

1. Introdução

O objetivo desta aula será apresentar um panorama histórico de longo prazo da agricultura no Brasil desde o período colonial até os anos recentes, a fim pontuar alguns dos aspectos mais relevantes que determinaram a sua configuração contemporânea. Nesta leitura, conferiremos ênfase às dinâmicas econômicas, sociais e políticas que contribuíram para a afirmação do atual modelo de desenvolvimento agrário no Brasil. Este modelo até hoje apresenta as seguintes características: a) a permanência de uma elevada concentração da propriedade da terra, em contraste com a existência de milhares de famílias de agricultores com pouca terra, ou sem-terra, em diversas regiões do país; b) pelo predomínio de um padrão produtivo altamente especializado em *commodities* e produtos agropecuários voltados à exportação, com fortes vínculos às indústrias à jusante e à montante do complexo industrial nacional e transnacional; c) predomínio de uma matriz tecnológica baseada no ideário da “revolução verde”, que recentemente vem sendo renovada pelas inovações ocorridas principalmente nos campos da biotecnologia, da mecânica, da informática e das telecomunicações; d) pela persistência de um contingente nada desprezível de agricultores familiares, cuja produção tem sido destinada majoritariamente ao mercado interno e que a despeito da sua notória valorização no âmbito das políticas públicas recentes, ainda está longe de ocupar o centro das prioridades nas atuais políticas de desenvolvimento rural.

Para entendermos como foram constituídas as bases do atual modelo de desenvolvimento agrário torna-se necessário fazer um resgate sobre a natureza do desenvolvimento econômico brasileiro, verificando o papel cumprido pela agricultura nos seus diferentes momentos históricos. Se utilizarmos como parâmetro de análise a periodização oferecida pela história perceber-se-á que tanto no período Colonial (1530-1822), quanto no Imperial (1822-1889) e na República Velha (1889-1930) prevaleceu no Brasil o chamado *modelo agroexportador*, tendo inicialmente como produtos principais a cana-de-açúcar e o algodão e, posteriormente o café. A partir da década de 1930 este modelo será paulatinamente desarticulado em favor de uma estratégia de desenvolvimento pautada na *industrialização por substituição de importações* (ISI), que apresentou uma fase *restringida* entre os anos de 1930 e 1955 e, uma *fase de industrialização pesada* entre os anos de 1956 e 1961. Este novo modelo lançou as bases de um padrão de desenvolvimento que seria denominado na literatura especializada como *nacional desenvolvimentismo*, o qual perdurou no Brasil até o término do regime militar, quando foi sendo paulatinamente sucedido pelo modelo neoliberal, no início da década de 1990. Cada um desses modelos atribuía um papel distinto à agricultura, que se materializaram em diferentes propostas de políticas públicas para o campo. Conhecer as orientações gerais que informaram a elaboração destas políticas torna-se fundamental para entendermos como elas influenciaram na configuração atual da agricultura brasileira.

2. O modelo agroexportador durante o período Colonial

O primeiro ciclo econômico implantado pelos portugueses no Brasil durante o seu período colonial baseou-se na produção de cana-de-açúcar em grandes lavouras, sob regime de trabalho escravo destinadas a abastecer a Metrópole em Portugal e os mercados europeus. Nessa época, o açúcar era um artigo de luxo, uma especiaria, que os portugueses vinham explorando com sucesso nas ilhas dos Açores e Madeira, sob o trabalho da mão-de-obra escrava africana. A opção por implantar a lavoura canavieira no Brasil obedeceu duas razões principais: a) uma de ordem *geopolítica*, pois a costa brasileira era visitada constantemente por franceses e ingleses, sendo que havia o temor de que se Portugal não ocupasse o território brasileiro, outros o fariam; b) a segunda razão foi de *ordem econômica* já que os

¹ Texto introdutório preparado para a aula teórica da disciplina de Extensão Rural (IH 447) referente à Unidade 1: Agricultura e desenvolvimento rural – Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008.

² Engenheiro Agrônomo pela UFSM, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ – Professor Adjunto do DLCS/UFRRJ – Coordenador da Área de Extensão Rural.

portugueses não haviam encontrado de imediato os metais preciosos, a exemplo da Espanha em suas colônias (Holanda, 1960).

Num primeiro momento, a ocupação do território brasileiro ocorreu sob a direção da Coroa Portuguesa através da distribuição das *capitanias hereditárias*, as quais seriam administradas pelos donatários. Posteriormente, em face dos péssimos resultados obtidos pelas capitanias e das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado português, a administração das terras passou a se dar por meio de um governador geral, com sede na Bahia de todos os Santos, cujo comando foi entregue a Tomé de Souza, no ano de 1548 (Holanda, 1960, p. 96-107; Forster, 2003, p. 21-23).

A partir daí, se iniciou uma nova fase na ocupação do território, tendo como característica principal o *estímulo à colonização privada*. Aos governadores gerais foi concedido o poder de distribuírem terra em obediência aos preceitos contidos no *Instituto de Sesmarias*, praticado em Portugal. Assim, quando o Rei fazia doações reservava-se o direito de condicionar a sucessão de seus bens, fazendo-os reverter à coroa quando não se verificassem as condições impostas. Dentre as condições de sucessão estavam: a indivisibilidade (era patrimônio familiar), a primogenitura (a sucessão cabia somente ao filho mais velho) e masculinidade. Por essas razões, muitas terras retornaram às mãos da Coroa Portuguesa³ (Forster, 2003, p. 14). A característica principal do Instituto de Sesmarias foi à separação do domínio e da posse. O *domínio sobre o território* pertencia ao Estado personificado na figura do Rei, sendo que a *posse* era concedida ao sesmeiro, mediante a obediência das condicionalidades descritas anteriormente.

Essa primeira fase durou de 1532 até o final do século XVII e início do século XVIII, quando foram descobertas as minas de ouro na região das Gerais, iniciando-se então, um novo ciclo econômico. O ciclo da mineração abriu espaço para a expansão da pecuária para as regiões atuais do Sudeste e Sul, posto que até então estava restrita ao Nordeste. No plano internacional, a Guerra da Secessão nos EUA e os conflitos nos países Europeus contribuíram para que o país se tornasse no principal exportador de açúcar e iniciasse a exploração do algodão.

Pode-se concluir então, que as características básicas desse período foram: 1) a concentração do eixo econômico e das populações nas cidades litorâneas do Nordeste; 2) a produção era feita em grandes propriedades e voltada para o mercado externo; 3) o trabalho era feito sob a mão-de-obra escrava; 4) não havia um mercado interno; 5) a agricultura de subsistência inexistia e não era prioridade. Pode-se dizer que no período colonial foram lançadas as bases de uma economia agrária que vigorariam por muito tempo no Brasil, cujo assento se deu sobre a *monocultura para a exportação, o latifúndio como forma de propriedade e o escravismo como regime de exploração da mão-de-obra*.

3. O modelo agroexportador durante o período Imperial

Os anos que compreenderam a proclamação da independência em 1822 e o ano de 1889 quando foi instaurada a República no Brasil foi caracterizado como um *período de transição*, tanto política, quanto econômica. No que se refere à *política* é preciso ter presente que o Brasil, logo após a abdicação do Imperador D. Pedro I, em 1831, entraria na época das *regências*, cuja marca principal foram as turbulências políticas oriundas de uma série de revoltas regionais que ameaçaram pôr em causa, inclusive, a unidade territorial do país. No plano econômico, o café se firmava como o principal produto de exportação do país, o que provocou um *deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste*, ocasionando uma migração da mão-de-obra para as novas regiões, agravando ainda mais a situação da lavoura canavieira.

O processo de expansão das grandes lavouras de café para outras regiões, além das já tradicionais, colocou em pauta o problema da escassez da mão-de-obra escrava⁴. Esse problema se agravou muito,

³Nesta mesma direção, Martins (1995, p. 32-33) acrescentará que o funcionamento do regime de sesmarias no Brasil impunha ainda a restrição de ser católico, de ser branco e de nacionalidade brasileira ou portuguesa. Tais condicionalidades excluíam os índios, os mestiços, os não católicos e os brancos não incluídos no sistema de heranças regidos pelo morgadio (primogenitura) - cujo propósito principal era evitar a dispersão da riqueza pela herança.

⁴A expansão das lavouras de café ampliava a necessidade de mão-de-obra, pois os escravos existentes caso fossem libertados, ainda assim seriam insuficientes, até porque já estavam trabalhando nas fazendas e mesmo livres era provável que delas não saíssem. O problema maior estava em equacionar a demanda por mão de obra que surgia com a abertura das novas fazendas de café (Martins, 1997, p. 16).

principalmente após o fim do tráfico negreiro imposto pela Inglaterra ao Brasil como condição para o reconhecimento de sua independência, ratificada por meio de um tratado firmado no ano de 1827. Em obediência às suas exigências foi votada, em 1831, uma lei que considerava o tráfico como pirataria. O tratado não teve efeito prático, já que aumentou as importações de escravos, o que permitiu a sua redução logo após sua aprovação. Mas não demorou muito para que as importações crescessem novamente. Na década de 1840 a Inglaterra pressionou novamente o Brasil, no âmbito da renovação do tratado comercial de 1827. Desta vez, no entanto, o governo britânico usou a força, mandando apreender navios dentro de águas territoriais brasileiras, sendo que em 1850, a marinha inglesa invadiu portos brasileiros para afundar navios suspeitos de transportes de escravos. Só então, o governo decidiu interromper de maneira efetiva o tráfico (Carvalho, 2003, p. 46)⁵. A Inglaterra estava vivendo nessa época, o auge da sua revolução industrial e a presença do escravismo no Brasil e em outros países representava um obstáculo para a expansão capitalista, pois numa economia sem trabalho livre e sem o salário, o consumo das mercadorias produzidas pela indústria não se generaliza (Lando & Barros, 1980, p. 18).

Diante desse impasse as oligarquias agrárias passaram a considerar a alternativa da imigração estrangeira como a única alternativa a ser acionada para substituir a mão-de-obra escrava. Sob esta ótica a imigração cumpriria os seguintes objetivos: a) suprir a falta de mão-de-obra nas grandes fazendas de café, provocada pelo fim do tráfico negreiro; b) desequilibrar a relação entre negros e brancos em favor destes últimos⁶; c) criar núcleos coloniais voltados à produção de gêneros alimentícios e ao abastecimento interno; d) promover o povoamento das regiões de fronteira com os países vizinhos (Machado, 1999; Zarth, 2002). A vinda de imigrantes era corroborada pela expansão do capitalismo nos países europeus, o que gerou excedentes populacionais no campo e nas cidades que não eram absorvidos na sua totalidade pelo mercado de trabalho. Além disso, após o ano de 1873 ocorreu na Europa uma grande depressão que levou a falência muitas empresas, criando as condições favoráveis para a emigração (Giron, 1980, p. 49).

No Brasil, entre os anos de 1850 e 1860 prevaleceu uma visão liberal nas iniciativas governamentais de incentivo à imigração, baseada principalmente na isenção das taxas de ancoragem de navios que trouxessem colonos aos portos brasileiros. Outra forma de incentivo foi à autorização de subsídios para os projetos de imigração da iniciativa privada. Porém, aos pouco foi se percebendo que a imigração não seria resultado de um contrato milagroso com os empreendedores, mas sim, resultado de uma política de médio prazo, com persistência e continuidade de objetivos e encaminhamentos (Machado, 1999, p. 67-68). Assim, na década de 1870 inicia-se de forma vigorosa a imigração subvencionada pelo Estado. O governo Imperial preocupou-se em atrair imigrantes para formarem núcleos coloniais no Brasil meridional, tendo como propósito à ocupação do território e a diversificação da economia pela produção de gêneros alimentícios⁷. Enquanto que na experiência dirigida pelo governo provincial de São Paulo, a intenção era atrair colonos a fim de organizar “viveiros de mão-de-obra” para trabalharem nas fazendas de café (Martins, 1981, p. 65).

⁵ Conforme este autor foi dessa primeira lei contra o tráfico que surgiu a expressão “lei para Inglês ver”, significando uma lei, ou promessa, que se faz apenas por formalidade, sem intenção de colocá-la em prática.

⁶ Havia um temor por parte das elites dirigentes da época, de que o Brasil pudesse se converter num “Estado negro”, sendo necessário, portanto, promover o “branqueamento das raças”. Nesse sentido, a imigração era considerada um enxerto que daria vigor à população nacional, sendo que a preferência recaía sobre os alemães, uma vez que se acreditava que estes fossem superiores aos latinos (Machado: 1999, p. 55). A difusão de concepções racistas no interior da elite nacional foi determinante na opção pela imigração européia, bastando registrar que nessa época havia um reservatório de mão-de-obra considerável no Nordeste brasileiro que foi deslocado em direção à Amazônia, na segunda metade do século XIX para a extração da borracha. De acordo com Giron (1980, p. 55), tudo leva a crer que se não tivesse sido possível solucionar o problema da lavoura cafeeira com imigrantes europeus, uma solução alternativa teria surgido dentro do próprio país.

⁷ De acordo com Machado (1999, p. 74-75), uma corrente imigratória significativa não poderia ocorrer de forma espontânea, principalmente em se tratando do Brasil, por causa da imagem desfavorável frente aos governos e a imprensa européia, os quais tinham conhecimento das péssimas condições de vida e trabalho a que eram submetidos muitos dos imigrantes que chegavam ao país. Dessa forma, a vinda de um expressivo contingente de imigrantes a partir dos anos de 1880 não foi apenas resultado da iniciativa da Sociedade Promotora da Imigração ou de ações governamentais, mas também da formação de colônias de propaganda, onde os imigrantes receberam lotes para o cultivo nas três províncias do sul e no Espírito Santo. Estes núcleos além de terem promovido a ocupação territorial e o desenvolvimento das lavouras de gêneros alimentícios, se converteram em centros de atração de imigrantes. Esta política foi deliberadamente planejada por diferentes gabinetes ministeriais, principalmente dos conservadores.

O que preocupava, os fazendeiros era a ampla faixa de terrenos devolutos existentes no país, que estavam sujeitos a simples ocupação por parte dos interessados, podendo então se constituir num grande entrave não somente a libertação dos escravos, como à entrada de trabalhadores livres de origem estrangeira (Martins, 1981, p. 29). Dessa forma, era preciso criar anteriormente um regime de propriedade que evitasse com que os imigrantes, os ex-escravos e as populações pobres do país tivessem acesso a terra e, ao mesmo tempo, não tivessem alternativa que não fosse a de trabalhar nas fazendas de café.

Foi com esse propósito que o Estado Imperial promulgou em 18 de setembro de 1850 a Lei Nº. 601, a chamada Lei de Terras, constituindo-se no novo ordenamento jurídico sobre a propriedade fundiária no país. Pela Lei de Terras só seriam considerados proprietários aqueles que comprovassem as suas posses no período estipulado pelo governo Imperial e as novas concessões só poderiam ser feitas mediante a compra. Esta lei foi uma espécie de antevisão das oligarquias agrárias à abolição da escravatura ocorrida em 1888, no sentido de criar um mecanismo que gerasse ao mesmo tempo: a) excedentes populacionais de trabalhadores a procura de trabalho; b) falta de terras para trabalhar num dos países com a maior disponibilidade de terras do mundo (Martins, 1997, p. 17).

A Lei de Terras se inspirou nos ideais liberais, burgueses e individualistas disseminados na Europa pelo iluminismo, os quais se impuseram no Brasil após a sua independência. Na nova lei, a posse e o domínio que antes estavam separados foram unificados num só título. A Lei rechaçava qualquer ideal de manutenção do domínio do Estado sobre as terras, abrindo espaço para que fossem paulatinamente transferidas ao domínio privado (Forster, 2003, p. 9). Dessa maneira, instaurou-se um *direito de propriedade privada quase que absoluto*, pois não previa nenhum tipo de restrição a ser regida pelo poder público (Martins, 1997, p.14). A única exceção à obrigatoriedade de compra das terras públicas foi à concessão gratuita de áreas ao longo das fronteiras com os países limítrofes. O interesse imediato dessa medida era apressar o povoamento nessas regiões, garantindo a defesa do país (Forster, 2003, p. 47-48).

4. O modelo agroexportador durante a república velha

A abolição da escravatura no ano de 1888, precipitada pelo fim do tráfico negreiro em 1850 e a proclamação da república em 1889 marcaram o fim do período Imperial no Brasil. Contudo, a abolição não conferiu nenhum tipo de amparo aos escravos libertos, distanciando-se das reivindicações dos abolicionistas que preconizavam a necessidade de permitir *o acesso a terra e à educação* para que estes pudessem participar da sociedade como cidadãos de fato e direito. Como resultado, os negros acabaram migrando para as periferias das cidades constituindo os *cortiços e mocambos* que atualmente conhecemos por *favelas*. A dívida histórica para com as populações negras ainda hoje permanece, travestida no “racismo à brasileira”.

Após a proclamação da república, o café continuou sendo o principal produto de exportação da economia brasileira, cuja expansão foi favorecida pelos seguintes fatores: a) pela crise da produção asiática do café no Ceilão; b) pela descentralização republicana, o que permitia aos estados tratarem diretamente da questão da imigração; c) pelo acesso farto ao crédito. Com isso o Brasil se tornou *o principal controlador da oferta*, uma vez que detinha $\frac{3}{4}$ da produção mundial. O governo brasileiro implantou então, a *Política de Valorização do Café*, com a qual retinha os estoques causando uma redução artificial da oferta a fim de evitar baixas no preço, ao mesmo tempo em que estimulava a expansão dessa oferta criando um problema para o futuro. As bases dessa política consistiam nos seguintes aspectos: a) intervenção do governo no mercado para a compra dos estoques excedentes; b) o financiamento dessas compras se daria com empréstimos estrangeiros; c) o pagamento dos empréstimos estrangeiros se daria por meio de impostos diretos sobre cada saca de café exportada; d) como solução de longo prazo os estados deveriam desencorajar a expansão das plantações. O êxito dessa experiência consolidou o poder dos cafeicultores por mais um quarto de século, entrando em crise somente em 1929, no momento da grande depressão da economia mundial (Furtado, 1969, p. 187-190).

No que se refere à questão agrária, a medida mais significativa foi a transferência das terras devolutas da União para os estados federados, prevista no artigo 64 da Constituição republicana de 1891. A partir dessa medida, as oligarquias regionais passaram a controlar diretamente a distribuição das terras públicas, operando transferências maciças para grandes fazendeiros e para as grandes empresas de colonização interessadas na especulação imobiliária. A política praticada pelos estados federados acentuou ainda mais

a ampla distribuição de terras feita pela União. A partir de 1891 até o final da República Velha, os estados da Bahia, Minas Gerais, Pará, Santa Catarina e Paraná legitimaram as grandes posses existentes e prorrogaram sucessivamente os prazos para novas legitimações, contribuindo para a formação de grandes latifúndios⁸.

A oferta de mão-de-obra para a grande lavoura foi mantida graças a ação decisiva do Estado, tanto federal como, particularmente, o de São Paulo. Os fluxos de entrada dos imigrantes no país associavam-se à existência de *fatores de atração ou desvio*, os quais estavam referenciados nos surtos de crescimento econômico, que nem sempre coincidiam nos três países americanos para onde a imigração costumava se dirigir, ou seja, os Estados Unidos, Argentina e Brasil. Por isso, os fluxos podiam pender ora para um país, ora para outro. Além disso, havia também os *fatores de impulso*, que dependiam diretamente da oferta de imigrantes na Europa. Nesse processo, as políticas estatais de subsídios foram fundamentais para equilibrar o fluxo de entrada de imigrantes no país, garantindo assim a expansão da lavoura cafeeira, conforme indica a tabela a seguir⁹ (Cardoso, 1975, p. 24-25).

No plano político, o caráter conservador da República velha foi mantido com o equilíbrio do poder entre as oligarquias regionais no interior do Estado brasileiro, através da vigência da *política dos governadores*, ou do *pacto oligárquico*, inaugurada no governo de Campos Sales. Nela buscava-se dispensar a tutela dos militares por meio de um acordo, no qual os poderes central e regional se sustentavam mutuamente a partir de regras de não intervenção nas suas respectivas áreas de influência e atuação¹⁰. Foi esse contexto político permitiu a emergência de um fenômeno bastante conhecido entre nós: o *coronelismo*¹¹.

Nessa configuração, o eleitorado de um coronel era constituído por seus *clientes*, numa relação de clientela econômica que não envolvia apenas os grandes proprietários, mas também os comerciantes locais. O voto era tratado como mercadoria, passível de troca entre os eleitores e os coronéis. O coronelismo consagrou um sistema eficaz de exclusão política de todos os dissidentes que não pudessem movimentar uma clientela para com ela negociar posições políticas¹². Além disso, o poder dos coronéis era mantido através da mobilização de um grande número de jagunços, trabalhadores e agregados de suas fazendas e das fazendas de seus clientes correligionários, os quais eram utilizados em suas lutas com os adversários, seja na usurpação de terras ou na expulsão de concorrentes na região (Martins, 1995, p. 47-48).

5. A revolução de 1930 e a gênese do modelo nacional desenvolvimentista

O contexto inicial da década de 1930 é marcado pelo predomínio de uma forte crise econômica internacional, desencadeada a partir da Grande Depressão ocorrida em 1929, o que contribuiu para uma queda significativa dos preços internacionais do café, num momento em que o Brasil experimentava

⁸ Cf. Martins (1995, p. 43); Linhares & Teixeira da Silva (1999, p. 76-77).

⁹ Até 1900, a proporção de imigrantes subvencionados era acentuada em São Paulo, posteriormente, com a entrada de espanhóis e portugueses firmou-se a migração sem subsídios. Porém, esse novo surto já não refletia apenas a expansão cafeeira, mas da intensificação das atividades urbano-industriais (Cardoso, 1975, p. 25).

¹⁰ De acordo com Fiori: “Reconheciam-se as diferenças econômicas e de poder observadas entre as diversas regiões, mas pela primeira vez na história brasileira, assumia-se conscientemente a decisão coletiva de mantê-las e reproduzi-las, como única forma de assegurar a unidade territorial do espaço nacional (...). O resultado disso foi a manutenção da autonomia federativa das várias oligarquias, sendo avalizada por um Estado central frágil, porém estável” (Fiori, 2003, p. 118).

¹¹ De acordo com Carvalho: “(...) Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já que no Império ele exercia grande influência política. Quando a Guarda perdeu a sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. Coronel passou, então, a indicar simplesmente chefe político local. O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da república” (Carvalho, 2003, p. 41).

¹² De acordo com Martins: “(...) A força do coronel não era, portanto, sua, mas do governo a quem sustentava eleitoralmente e que o sustentava politicamente. Portanto, o seu poder dependia da sua capacidade de troca. Isso quer dizer que tinha vigência nas relações de patronagem um peculiar regime de igualdade, que era o da igualdade vinculada, constituída pela troca de favores por votos – uma igualdade de mercado, que só se dá entre possuidores de mercadorias. Essa é, provavelmente, a razão principal para não se confundir o clientelismo político com a sujeição feudal” (Martins, 1995, p. 49).

aumentos significativos na sua produção interna, ameaçando uma queda generalizada na renda interna¹³. No plano político abriu-se uma grave crise institucional logo após as eleições presidenciais de 1930 e a morte de João Pessoa, o candidato à vice-presidente pela chapa oposicionista. Os desdobramentos posteriores a esses eventos contribuíram para a eclosão da *revolução de 1930*, cujo resultado imediato foi à ruptura do *pacto dos governadores* e um deslocamento das antigas oligarquias que se revezavam no poder, do eixo Minas Gerais e São Paulo para a entrada em cena das oligarquias regionais secundárias como o Rio Grande do Sul e a Paraíba, as quais contaram com o apoio dos militares representados em grande parte pelo movimento tenentista¹⁴ (Camargo, 1986, p. 132).

Nessa nova configuração, Getúlio Vargas, o líder da coalizão oposicionista derrotada nas eleições presidenciais de 1930, assumiu o poder como chefe do governo provisório, instalado a partir de 02 de novembro deste mesmo ano (Skidmore, 1982, p. 17-27). Inicialmente, as intervenções do governo visaram à minimização dos efeitos da crise econômica, quando foram tomadas as seguintes medidas: a) a compra dos excedentes do café; b) a desvalorização cambial; c) a suspensão do pagamento dos débitos exteriores. Com isso, foi possível manter a procura interna, ao mesmo tempo em que a desvalorização da moeda funcionou como um poderoso estímulo ao crescimento da indústria nacional leve, contribuindo para colocar em curso um processo de *substituição de importações*¹⁵ (Skidmore, 1982, p. 64-66). Assim, a revolução de 1930 marcou a transição do tradicional modelo agroexportador para uma fase de *industrialização restringida*, uma vez que a dinâmica da acumulação capitalista passou a se assentar na expansão industrial¹⁶.

Posteriormente, o golpe militar de 1937 que inaugurou o Estado Novo sob o comando de Vargas até 1945, se caracterizou como um momento de fortalecimento do governo federal, com a *centralização administrativa* das atribuições que antes eram competências exclusivas dos estados para a União. Além disso, o Estado Nacional passou a atuar diretamente sobre a economia, seja através de políticas de fomento, seja através de investimentos públicos diretos. Politicamente, o equilíbrio entre as classes sociais era obtido por Getúlio Vargas através da vigência de um *pacto populista*¹⁷ que garantia o avanço dos setores urbano industriais sem confrontar diretamente os interesses das oligarquias agrárias.

A partir da revolução de 1930, tem início no Brasil um processo de transição na economia brasileira, qualificado por Mello (1984) como uma *industrialização restringida*, já que a dinâmica da acumulação do capital passou a se assentar na expansão da industrial, calcada na *substituição das importações*. Foi nessa época que se criaram a Companhia Vale do Rio Doce voltada a produção de minério de ferro; a Companhia Nacional de Álcalis; a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a ACESITA para aços especiais; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); a PETROBRÁS, entre outras.

O processo de *industrialização pesada*, somente ocorreria entre os anos de 1956 e 1961 sob o governo Juscelino Kubitschek com o seu *Plano de Metas*. Neste período foram instaladas no país a *indústria automobilística, de construção naval, material elétrico pesado e outras máquinas e*

¹³ Esse quadro era agravado pela política de valorização do café, ao promover-se uma redução artificial da oferta ao mesmo tempo em que se estimulava a expansão dessa mesma oferta, criando um problema maior para o futuro. (Furtado, 1969, p. 189).

¹⁴ De acordo com Camargo (1986, p. 132), a ruptura política representou muito mais a necessidade de um reajustamento que compatibilizasse as camadas urbanas em expansão e os grupos regionais excluídos, com uma expansão do Estado já em curso, do que de uma pressão pelo alijamento de poderosos grupos regionais do jogo do poder.

¹⁵ Sobre o processo de substituição das importações ver Suzigan (1986, p. 26-27).

¹⁶ De acordo com Mello (1984, p. 111), a industrialização ocorrida entre os anos de 1933 e 1955 é considerada *restringida* porque as bases técnicas e financeiras foram insuficientes para que se implantasse de um só golpe, o núcleo fundamental das indústrias de bens de produção, o que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.

¹⁷ Esta terminologia é alusiva ao equacionamento dos conflitos políticos entre os grupos sociais mais influentes na sociedade brasileira, sem o exercício de uma hegemonia total de um grupo sobre o outro, em prol de uma ação mais centralizada no poder do Estado, que passa a operar com uma ênfase maior nos procedimentos burocrático racionais com o advento do Estado Novo (Camargo, 1981, p. 140). Alguns autores referem-se a essa situação como a existência de um *Estado de compromisso*, onde a incapacidade do exercício da hegemonia política das forças em contenda gera um *vazio político*, que passa a ser ocupado pelo Estado que procura atuar como *árbitro dos conflitos*. Essa situação só perdura enquanto houver espaço para o compromisso entre os grupos dominantes (Gonçalves Neto, 1997, p. 42).

equipamentos, ampliando consideravelmente o setor de bens de capital. Esse avanço na industrialização foi possível mediante a coordenação do Estado como Articulador dos blocos de investimento que envolveu um tripé formado pelo capital estrangeiro, pelas empresas estatais e pelo capital nacional (Mello, 1984).

O advento da industrialização oportunizou a intensificação da migração das pessoas do campo para a cidade e a agricultura foi pouco a pouco perdendo a sua centralidade, passando a se subordinar aos interesses da indústria emergente. Depois da crise do café, novas culturas passaram a ter predominância na agricultura brasileira, entre elas *o algodão e a citricultura*. Essa nova arquitetura econômica impulsionou um debate acirrado no início da década de 1960 sobre a capacidade de resposta da agricultura às demandas emergentes do setor urbano industrial. Tal debate acabou sendo polarizado entre as forças políticas e sociais que defendiam a reforma agrária ampla e massiva *versus* os defensores da modernização técnica da agricultura sem mudanças na estrutura fundiária, conforme veremos adiante.

6. O debate sobre a questão agrária na década de 1960: reforma agrária *versus* modernização técnica da agricultura

No início dos anos 60 vivia-se no Brasil sob uma crise *econômica e institucional*. A *crise econômica* foi detonada pelo esgotamento dos mecanismos de financiamento, o que provocou uma desaceleração da economia, com o aumento da inflação e da dívida externa. E a *crise institucional* foi ocasionada pela *renúncia de Jânio Quadros* e pelas tentativas de impedir a posse do vice João Goulart (PTB). Além disso, havia uma intensa mobilização dos trabalhadores industriais, dos setores médios e dos camponeses que reivindicavam uma maior participação no poder.

Para fazer frente a esses desafios estavam colocados dois projetos políticos distintos: a) um primeiro que defendia uma *associação com os capitais externos* a fim de garantir a *continuidade do financiamento da industrialização*, mesmo que isso deixasse o Brasil numa situação de dependência e amarrado às decisões externas; b) o segundo defendia a *ampliação do mercado interno e da ação do Estado*, a fim de formar internamente, a poupança e a infra-estrutura necessária aos investimentos. Isso exigia não apenas uma transformação na estrutura produtiva, mas também, de toda a estrutura política que a acompanhava.

No processo político duas questões se impunham: a) os rumos que o desenvolvimento brasileiro assumiria interessava aos países centrais, pois uma alternativa mais autônoma afetava diretamente seus interesses e, uma estratégia associada viria ao encontro deles; b) a existência de uma *contradição interna* que permitia o avanço da industrialização ao lado de uma estrutura agrária obsoleta. Foi isso que Florestan Fernandes chamou de *dupla articulação*, ou seja, de um lado havia a união de interesses internos com os externos e de outro, a articulação das elites dominantes “modernas” com as elites “arcaicas”, o que garantia a continuidade da economia¹⁸.

O *ponto de polarização* entre as forças sociais e políticas foram *as reformas de base* propostas pelo presidente João Goulart, que se constituíam de um pacote de mudanças, entre as quais se destacavam as seguintes áreas: *administrativa, educação, sistema financeiro, fiscal e questão agrária*. A proposta mais conflitante era a *Emenda Constitucional que revogava o artigo n. 141* da constituição de 1946, que condicionava ao processo de *desapropriação à indenização prévia, justa e em dinheiro*. A questão agrária assumiu a centralidade nesse debate em razão da *agricultura de ter permanecido nas mesmas condições tradicionais*, o que entrava em *choque com as tendências do aumento da urbanização e da necessidade do crescimento de um mercado interno*. Foi nessa época que se construiu um campo político à esquerda e

¹⁸ Florestan observa que em todas as transformações porque passou o capitalismo brasileiro em nenhuma delas teria sido imposto: a) uma ruptura com a associação dependente contraída com os centros hegemônicos de dominação imperialista; b) uma desagregação completa do antigo regime e de suas seqüelas, principalmente no que se refere das suas formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação; c) a superação do subdesenvolvimento, inerentes à satelitização imperialista da economia interna e à extrema concentração social e regional resultante da riqueza. Assim, esse caráter articulado da economia brasileira é o grande bloqueio para a definição de uma forma autônoma de desenvolvimento, pois além de não permitir alterações nas relações com as potências imperialistas, congela também as relações internas (Fernandes, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*, p.223, apud Gonçalves Neto (1997, p. 38-39).

em favor de uma reforma agrária, contrapondo-se ao discurso e a prática da modernização técnica da agropecuária.

Este debate foi estimulado também pela eclosão de inúmeras lutas sociais no campo, as quais expressavam as contradições existentes entre os grandes proprietários e o campesinato. Inicialmente as reações foram localizadas e dispersas, mas com o tempo e com a atuação de mediadores políticos essas lutas ganharam dimensão nacional, convertendo os camponeses em importantes atores na cena política nacional. Entre os agentes mediadores que tiveram grande influência nessa época destacaram-se principalmente, o Partido Comunista do Brasil (PCB), as Ligas Camponesas, a Igreja católica e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que possuía presença em alguns estados importantes da federação e na presidência da República. No espectro conservador, destacaram-se as posições defendidas pelo economista Delfin Neto (Medeiros, 1989; Martins, 1995, Delgado, 2004).

O PCB teve as suas posições representadas na tese de Alberto Passos Guimarães, que via na estrutura agrária brasileira a existência de “restos feudais” que obstaculizavam o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo no campo. Assim, tornava-se necessário promover uma revolução de tipo democrático burguesa para forçar uma transição do feudalismo ao capitalismo. Essa posição expressa em um manifesto do partido publicado, em agosto de 1950, se modificou posteriormente quando a reivindicação pela reforma agrária foi perdendo a centralidade no programa do PCB em favor da organização dos trabalhadores rurais em sindicatos. A partir de então, o PCB passou a priorizar a luta pela extensão da legislação trabalhista para o campo, defendendo a efetivação da reforma agrária por “medidas parciais” (Martins, 1995).

Um outro ator social importante foram as Ligas Camponesas, cujo surgimento ocorreu em 1955, a partir das reações à expulsão dos foreiros, tendo se espalhado rapidamente pelo Nordeste brasileiro, havendo registros da atuação de pessoas ligadas a elas no próprio Rio Grande do Sul. A posição das Ligas Camponesas um pouco antes do golpe militar apontava para a necessidade de uma reforma agrária radical, associado a um programa que tinha por objetivo realizar uma revolução agrária no Brasil, a exemplo do que ocorrera em Cuba, em 1959 (Azevedo, 1982; Martins, 1995).

A ação da Igreja católica se enquadrava dentro do espectro político conservador, pois se voltou à organização de sindicatos como forma de conter a expansão do PCB no campo. A Igreja não se opunha a realização de uma reforma agrária, desde que esta não impedisse a vigência da propriedade privada no campo. Para tanto, propugna a aplicação da sua Doutrina Social à realidade agrária de grave injustiça e exclusão social. Além disso, a Igreja exerceu influência na conceituação do direito de propriedade associado a necessidade do cumprimento da sua função social (Camargo, 1986; Delgado, 2004).

As posições do PTB eram expressas pela tese defendida pelo então ministro da fazenda, Celso Furtado, que na época integrava a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Na interpretação de Furtado, a arcaica estrutura agrária brasileira centrada no latifúndio não permitia a agricultura responder à demanda urbano/industrial, devido aos seguintes aspectos: a) a produção não era compatível com a demanda; b) a manutenção das formas arcaicas de produção afastava a maioria da população do mercado; c) essas formas arcaicas impediam o desenvolvimento de um setor industrial voltado à produção de máquinas, equipamentos e defensivos. Para Furtado o *caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial* era o problema estrutural do setor agrário, o que justificava uma mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo (Gonçalves Neto, 1997).

Por fim, no espectro político conservador, figuravam as teses elaboradas por Delfim Neto e sua equipe de economistas da Universidade de São Paulo (USP). O alvo das críticas foi a tese da rigidez da oferta agrícola em face da demanda urbana, defendida por Celso Furtado. Delfim qualificou essa tese como “hipótese refutável”, para isso mobilizou um conjunto de argumentos que demonstrava que a estrutura agrária vigente era perfeitamente funcional ao desenvolvimento econômico. Para Delfim a agricultura deveria cumprir as seguintes tarefas: a) *liberação de mão-de-obra para a indústria*; b) *criação de um mercado para essa mesma indústria*; c) *implementação das importações gerando divisas*; d) *garantia do abastecimento urbano dos produtos alimentícios*; e) *financiamento da capitalização dos setores não agrários* (Delgado, 2004).

Delfim Neto comprovou que a agricultura *cumpriu e continua cumprindo o papel de transferência de ganhos para os outros setores da economia*. Sendo assim, a modernização do campo não passaria pela realização de uma reforma agrária, pois, os problemas da agricultura consistiam essencialmente na *baixa produtividade da mão-de-obra* e na ausência de *diversificação na estrutura produtiva*¹⁹. Ao discurso de defesa da reforma agrária, Delfim Neto contrapunha a defesa da *modernização agrícola* que dependia: a) *do nível técnico da mão-de-obra*; b) *do nível de mecanização*; c) *do nível de utilização de adubos e da existência de variedades adequadamente selecionadas*; d) *da existência de uma estrutura agrária eficiente* (Delgado, 2004).

Com a realização do golpe civil militar de 1964, houve uma mudança radical nos rumos do debate político ocorrido até então. Os movimentos sociais do campo foram desbaratados, as suas lideranças foram presas e perseguidas. O governo Castelo Branco trabalhou na elaboração do Estatuto da Terra e de uma Emenda Constitucional que revogava o Artigo 147 de Constituição de 1946, permitindo que as desapropriações fossem pagas em Títulos da Dívida Agrária. O Estatuto da Terra foi aprovado no mesmo ano e continha dois capítulos: um que tratava da Reforma Agrária e outro do Desenvolvimento Agrícola. Apesar de haver uma parte dos militares que concordava com o diagnóstico de que a agricultura se constituía num entrave ao desenvolvimento econômico, sendo necessária a realização de uma reforma agrária, aos poucos a tese da modernização sem reforma agrária defendida por Delfim Neto foi ganhando espaço, consolidando-se a partir de 1967, quando este assumiu o ministério da fazenda e pôde colocar em prática as suas idéias (Delgado, 2004).

Neste contexto, a agricultura além de cumprir as já mencionadas funções, passou também a incorporar uma outra demanda: *o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambas com o setor externo*, tudo isso apoiado pela política agrícola e comercial. Essa modernização teve como características: 1) *uma mudança técnica dos meios de produção* baseados em inovações nas áreas da *mecânica* (máquinas e implementos), *da química* (agroquímicos), *da biologia* (sementes melhoradas) e das *ciências humanas* (através das técnicas de comunicação e extensão rural inspiradas numa concepção difusionista); 2) *a integração entre a produção agrícola e os vários ramos industriais*, constituindo os denominados complexos agroindustriais que atualmente compõem a estratégia do agronegócio (Delgado, 2004).

O principal vetor do processo de modernização técnica da agricultura foi a concessão de crédito agrícola subsidiado, oportunizado pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, no ano de 1965. A oferta abundante de crédito favoreceu os estratos de produtores mais capitalizados, em particular os médios e grandes proprietários rurais das regiões Centro-Sul do país, privilegiando as culturas voltadas à exportação, tais como: cana-de-açúcar, cacau, soja, algodão, suco de laranja, etc. A modernização além de ter se concentrado nas regiões agrícolas tradicionais expandiu a fronteira para as regiões Centro-Oeste e Norte do país. A fim de conferir escala e velocidade à difusão das inovações na agricultura, os governos militares criaram, em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculando-a ao ministério da agricultura. Esta empresa foi criada para promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa em todo o país, sendo que a sua atuação foi marcada por concentrar os seus esforços nas *inovações biológicas*. Outra medida importante nesta direção foi a criação, em 1974, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), cuja ênfase voltou-se para a transferência dos pacotes tecnológicos da “revolução verde”, informados pela necessidade de converter o “agricultor tradicional” em “moderno”, pois postulava-se na época, que era mais barato transferir tecnologias do que produzi-las (Gonçalves Neto, 1997).

No âmbito agrário, observa-se que apesar do Estatuto da Terra prever a realização de desapropriações de imóveis que não cumprissem com a sua função social, estas somente foram realizadas com o propósito de desativar os conflitos fundiários, nas regiões de maior ocorrência. Como alternativa à reforma agrária, os militares passaram a promover políticas de colonização destinadas a ocupar os espaços vazios da denominada Amazônia Legal. A lógica dessa política era transferir os agricultores

¹⁹ Cumpre destacar aqui, aquilo que já foi observado por Delgado (2004, p. 07) que a questão agrária que está sendo enfrentada por Delfim Neto se dirige basicamente a uma contra argumentação da tese do Plano Trienal com uma argumentação essencialmente econômica. As teses defendidas pela doutrina social da Igreja Católica, de Caio Prado Júnior e em parte de Inácio Rangel sequer são mencionadas.

localizados nas regiões de maior intensidade de conflitos fundiários para os projetos de colonização inaugurados pelo governo na região Norte. Tais medidas ao invés de solucionarem os problemas do campo, contribuíram para agravar a situação dos conflitos nas zonas pioneiras, pois a política de colonização acabava sendo anulada pela política de incentivos fiscais concedidas pelos governos militares ao capital privado e multinacional. Como resultado, houve uma intensificação dos conflitos fundiários com mortes em praticamente todo o país (Martins, 1995).

Pode-se concluir, portanto, que a opção pela modernização técnica da agricultura vetou a possibilidade de realização de uma reforma agrária no Brasil, consolidando projeto de desenvolvimento rural que em linhas gerais persiste até os dias atuais. A opção por este modelo produziu uma série de efeitos sociais regressivos no meio rural brasileiro, entre os quais se destacam: 1) o aumento da concentração da propriedade fundiária e a renda no campo; 2) o aumento do grau de dependência dos agricultores ao crédito agrícola; 3) o desaparecimento das pequenas propriedades rurais e o conseqüente aumento das dificuldades de acesso a terra; 4) a diminuição dos empregos agrícolas, um fenômeno que se acoplou ao surgimento do trabalho sazonal (bóias-frias); 5) a intensificação do êxodo rural e a redução da população no campo; 6) o surgimento de problemas no abastecimento interno de alimentos; 7) o surgimento de *impactos ambientais sérios*, tais como a erosão dos solos, contaminação de rios, lagos e lençóis freáticos, além da contaminação humana por uso inadequado de agrotóxicos; 8) o desaparecimento de variedades de culturas agrícolas tradicionais em face da adoção generalizada das monoculturas uniformes; enfim poderíamos ainda citar muitos outros efeitos.

Bibliografia Consultada:

AZEVEDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (dir.). **História geral da civilização brasileira**. Tomo III. O Brasil republicano. Vol. 03. Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: Difel, 1986, pp. 121-294.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Dos governos militares a Prudente – Campos Sales”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque. **História Geral da Civilização Brasileira. 1º Volume: Tomo III – O Brasil Republicano**. São Paulo: Difel, 1975, p. 15-50.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DELGADO, Guilherme. **Questão agrária no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. Versão Preliminar (mimeo.), 2004.

FAUSTO, Bóris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia da

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FIORI, José Luís. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, J. L & MEDEIROS, C. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

FORSTER, Germano José. **A privatização das terras rurais**. Barueri, SP: Manole, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

GIRON, Loraine Slomp. “A imigração italiana no RS: fatores determinantes”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 47-66.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira: 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **História Geral da Civilização Brasileira. 1º Volume: Do descobrimento à expansão territorial**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1960.

LANDO, Aldair Marli & BARROS, Eliane Cruxen. “Capitalismo e colonização – Os alemães no Rio Grande do Sul. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 9-46.

LINHARES, Maria Yeda & SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

- MACHADO, Paulo Pinheiro. **A política de colonização do Império**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.
- MARTINS, J. S. A Questão Agrária e o Papel do MST. In STÉDILE, J. P. **A Reforma Agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 11-76.
- MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: LECH – Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1989, 21ª Edição.
- SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1978.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- ZARTH, Paulo Afonso. **Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário no século XIX**. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

Páginas na Internet:

www.webhistória.com.br