

Paulo R. Beskow

## *Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964)\**

### Introdução

Em linhas gerais, o período entre o término da Segunda Guerra Mundial e a primeira metade da década de 1960 caracterizou-se pela aceleração dos processos de industrialização e de urbanização, e pelo aprofundamento da integração entre a agricultura e a indústria (cf. Szmrecsányi, 1986: 115). O entendimento do que foi a maior parte desse longo período de expansão econômica acelerada – com um crescimento industrial de 9,7% a.a. entre 1947 e 1961, e de 11,0% a.a. entre 1956 e 1961 – passa pela caracterização de três fases bem definidas: a primeira metade do Governo Dutra (até 1948); o segundo Governo Vargas (1951 a 1954); e o Governo Kubitschek (1956 a 1961).<sup>1</sup> A segunda fase foi fortemente marcada pela intervenção do Estado na economia, seja através da criação e consolidação de um setor produtivo estatal, seja por meio de investimentos na infra-estrutura, ou ainda pelo aumento do grau de regulamentação governamental das atividades econômicas.

Embora no seu início o Governo Dutra (1946-1950) tivesse tido um discurso e uma prática de política econômica baseados na ortodoxia liberal anti-estati-zante, antidesenvolvimentista e anti-intervencionista, ele não pode ser considerado um simples intervalo entre os dois períodos governamentais de Getúlio Vargas. Na verdade, a sua trajetória econômica esteve fortemente condicionada pelo primeiro Governo Vargas e, mais particularmente, pela fase final do Estado Novo. Suas propostas de política econômica foram mudando

bastante nas três gestões que se sucederam no Ministério da Fazenda: a de Gastão Vidigal, entre o início do Governo Dutra e outubro de 1946; de Pedro Luiz Correia e Castro, entre outubro de 1946 e junho de 1949; e de Manuel Guilherme da Silveira Filho, de junho de 1949 até o final daquele governo.<sup>3</sup>

As principais propostas de Gastão Vidigal estavam centradas em uma política de estabilização econômica baseada na ortodoxia liberal: orçamento equilibrado, redução dos gastos públicos e política de câmbio liberal para baratear e facilitar as importações e reduzir as pressões sobre o nível dos preços internos (Saretta, 1990: 83).

Após a substituição de Gastão Vidigal por Pedro Luiz Correia e Castro, deu-se, em 1947, um retorno à política de controle cambial e, em 1948, o estabelecimento do regime de licença prévia para as importações. A taxa de câmbio, entretanto, foi mantida ao nível bastante sobrevalorizado de Cr\$ 18,50 por dólar - a mesma da época da Segunda Guerra Mundial, a despeito da inflação (Saretta, 1990: 85-116).

As mudanças que inicialmente ocorreram na gestão de Correia e Castro, e que depois foram aprofundadas na de Silveira Filho, deram início a um progressivo abandono da política econômica liberal-ortodoxa, e ao retorno para uma maior regulamentação das atividades econômicas pelo Estado. A gestão de Manuel Guilherme da Silveira Filho no Ministério da Fazenda pode ser considerada um divisor de águas na política econômica do Governo Dutra, tanto em função das medidas por ele implementadas como devido ao quadro econômico externo vigente na época (Saretta, 1990: 116-125).

De acordo com Serra, durante o período que se estende do pós-guerra até o início dos anos 60, o país caminhou para "etapas mais avançadas da industrialização moderna", em decorrência das seguintes condições favoráveis: (1) o crescente tamanho do mercado doméstico, significativamente ampliado desde a década

---

\* Este artigo corresponde a uma síntese da 3ª seção do capítulo I, intitulado "Políticas agrícolas e dinâmica da agricultura", da minha tese de doutorado "O crédito rural público numa economia em transformação: estudo histórico e avaliação econômica das atividades de financiamento agropecuário da Creai/BB, de 1937 a 1965", Unicamp, 1994.

<sup>1</sup> Cf. Serra 1982: 72/73. Este artigo serviu de base a boa parte das informações apresentadas a seguir.

<sup>2</sup> Cf. Saretta (1990: 65-6). Com relação às principais características da política econômica do Governo Dutra nas suas três fases, ver p. 64-125.

de 30; (2) as políticas substitutivas de importações fortemente protecionistas e favorecendo os empresários já instalados no país; (3) os volumosos investimentos estatais, tanto na infra-estrutura de energia e transportes como na produção de insumos básicos; (4) o forte ingresso de investimentos externos na produção industrial, a partir de meados dos anos 50, particularmente no setor de bens de consumo duráveis destinados ao mercado interno; (5) as políticas de incentivos e de subsídios (fiscais, creditícios e cambiais) ao investimento privado na indústria; e (6) o crescimento da oferta do setor agrícola a uma taxa média superior a 4% ao ano, sem a necessidade de um volume significativo de investimentos e recursos financeiros.

## Segundo Governo Vargas (1951-54): dinâmica da produção e intervenção estatal no setor agrícola

É fundamental destacar que no início do segundo Governo Vargas reformulou-se a própria estratégia de intervenção do Estado no setor agropecuário no sentido de sua intensificação.

Além da aprovação do novo regulamento da Creai em 1952, deu-se nele o início do funcionamento efetivo da política de preços mínimos no País, em 19 de dezembro de 1951, através da Lei nº 1.506. Também se começou a tratar dos problemas da propriedade da terra através da criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), instituída pelo Decreto nº 29.803, de 25 de julho de 1951.

As principais características da política de preços mínimos implementada pela CFP foram: (1) o estabelecimento anual dos preços mínimos para os portos de embarque e os grandes centros de consumo, com uma antecedência mínima de três meses antes do plantio ou da semeadura, com as despesas de transporte das áreas de produção deduzidas do mutuário ou daquele que efetuasse a operação com o governo federal; (2) a utilização dos preços mínimos como critério de referência para as operações de compra e de financiamento; (3) a destinação principal da política de preços mínimos para os produtores ou suas cooperativas; e (4) por último, a criação de uma linha de crédito especial para o financiamento da construção de armazéns para os mutuários da política de preços mínimos, a uma taxa de juros de 6% a.a. e prazo de resgate de 10 a 25 anos. Cabe salientar que no ano posterior, pela primeira vez foi fixado o preço mínimo para o algodão, sendo também amplamente beneficiada a triticultura.

Contudo, os resultados dessa política foram bastante limitados como se pode verificar pelos dados a seguir:

1. Durante os anos 50, os preços mínimos não eram fixados até três meses antes do plantio, sendo fixados abaixo dos preços de mercado, e anunciados depois do término da época de plantio;
2. No período 1952-1965, a participação média do valor de aquisição dos produtos agrícolas pela CFP no total da renda interna do setor agrícola atingiu inexpressivos 0,74%;
3. De 1955 a 1965, a participação dos financiamentos da CFP destinados à comercialização de produtos agrícolas atingiu um nível ainda mais inexpressivo, de apenas 0,42%;
4. No período 1961-1965, a participação média das aquisições feitas pela CFP no total da quantidade produzida de um grupo de produtos foi a seguinte: (a) para o arroz, foi de 0,8% em 1961; 0,0% em 1963; e 22,4% em 1965; (b) para o feijão a participação média foi de 1,9%; (c) para o milho, foi de 3,3%; (d) para o algodão em caroço, foi de 0,13%; (e) para o amendoim, de 2,3%; (f) para a mamona, de 0,0%; e (g) para a soja, de 0,0%, o que demonstra que também em relação ao valor da produção dos principais produtos financiados pela CFP a participação do valor das aquisições foi ínfima; e
5. Para o período 1952-1965, a relação entre os preços mínimos e os preços pagos aos produtores foi a seguinte: (a) para o arroz, foi de 0,93%; (b) para o feijão, de 0,54%; (c) para o milho, foi de 0,71%; (d) para a soja, de 0,62%; (e) para o algodão de 0,65%; e (f) para o amendoim, de 0,25%.

Tomando por base o total dos recursos destinados aos Empréstimos do Governo Federal (EGFs) da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) executada pela CFP, podemos subdividir o período 1952-1965 em três fases bastante distintas: (1) a de 1952 a 1957, caracterizada por um nítido decréscimo no volume dos recursos destinados aos EGFs, diminuindo de aproximadamente Cr\$ 12 milhões para cerca de Cr\$ 2 milhões, com uma queda superior a 80%; (2) a de 1958 a 1963, caracterizada por um forte acréscimo do volume de recursos, representando uma drástica inversão da tendência anterior, com o seu total aumentando de aproximadamente Cr\$ 13 milhões para cerca de Cr\$ 102 milhões, crescendo quase oito vezes; e (3) a de 1964/65, com os recursos voltando a cair em 1964 e 1965 para cerca de Cr\$ 59 milhões e Cr\$ 47 milhões respectivamente. Por último, entre 1960 e 1965, o valor das Aquisições do Governo Federal (AGFs) –o outro componente da Política de Garantia de Preços Mínimos– teve apenas um aceleradíssimo crescimento no subperíodo 1960-1963, com seus

recursos se elevando de cerca de Cr\$ 5 milhões para aproximadamente Cr\$ 96 milhões, num aumento de quase 20 vezes.

Por sua vez, a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA) foi instalada em 14 de janeiro de 1952 pelo ministro da Agricultura, João Cleofas de Oliveira, e tinha como objetivo o estudo e a proposição de medidas para a “economia agrícola e o bem-estar rural”. Ela foi criada num contexto político em que a reivindicação pela realização da reforma agrária começava a crescer em vários círculos da sociedade brasileira. Inicialmente, a CNPA dedicou-se principalmente aos estudos e aos projetos de reforma de legislação agrária e de acesso à terra pelos produtores rurais. Seu primeiro trabalho, “Diretrizes de Uma Reforma Agrária”, provocou fortes reações contrárias por parte da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e das federações das associações dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Talvez para contrabalançá-las, a 13 de novembro de 1952, através da Lei nº 1.728, foi alterada a legislação protetora dos pecuaristas (que compreendia as moratórias e reajustamentos). Por meio dela estabeleceu-se uma nova forma de pagamento para as dívidas dos mesmos, cabendo à União a responsabilidade pelo pagamento de 50% dos capitais aplicados, além dos juros vencidos e vincendos até 1954.

Por outro lado, nesse segundo Governo Vargas, as principais fontes de financiamento dos investimentos foram: (1) a manutenção da política cambial de sobrevalorização da taxa do dólar e do chamado confisco cambial, que se constituíram em mecanismos de transferência de excedentes do setor agroexportador para a expansão industrial; (2) a montagem pelo Estado, através de empresas públicas, dos segmentos industriais produtores de meios de produção (basicamente os ramos produtores de bens intermediários); e (3) a acumulação de capitais do setor privado, favorecida pela transferência de parcela do excedente produzido pelas empresas estatais através da venda de bens e serviços a preços subsidiados (cf. Oliveira, 1981: 14).

### Governo Juscelino Kubitschek (1956-61): sobrevalorização cambial, indústria automotiva e ampliação da malha rodoviária

A outra fase significativa do período de expansão econômica que se estendeu do final da II Guerra Mundial até o início dos anos 60 correspondeu ao Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e ao seu Plano de Metas (1957/60). A reorientação da estratégia econômica que se consolidou nessa fase deve ser analisada a partir da gestão de Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda,

durante o curto período do Governo Café Filho (entre agosto de 1954, quando se deu o suicídio de Vargas, e a posse de Juscelino Kubitschek em 1956). Um dos marcos desse redirecionamento do desenvolvimento econômico foi a edição da Instrução 113 da Sumoc, em 1955, que possibilitou às empresas estrangeiras sediadas no País a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial (cf. Serra, 1982: 74).

No entanto, com relação ao setor agrícola, Lessa (1981: 14) salienta que:

(...) as metas referentes à alimentação não se constituíam, como pode parecer à primeira vista, num programa agrícola. Não se perseguia diretamente a ampliação da produção agrícola, a não ser para o trigo, que aliás, diga-se de passagem, fracassou totalmente: a produção foi de 871 mil t em 1955 e de 370 mil t em 1960, quando se planejava, para estes anos, 1.500.000 t.

Essa preocupação marginal do Plano de Metas com o setor agropecuário e os seus ramos industriais fornecedores e processadores é facilmente demonstrável através da análise de alguns dos objetivos e resultados do Plano de Metas: a) em 1960, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia) aprovou projetos para a fabricação de tratores (principalmente leves e médios), programando uma produção de 31 mil unidades para os dois anos iniciais de implantação da indústria, a partir de 1960; contudo, a produção desse primeiro ano atingiu apenas 37 unidades e, no segundo, não passou das 1.678 unidades, atingindo somente 2.540 unidades no primeiro semestre de 1962, embora o estoque de tratores apenas tivesse crescido de 45 mil para 77 mil entre 1955 e 1960; b) mesmo as modestas metas de aumento da oferta de carne industrializada não foram atingidas – a capacidade de abate diário de bovinos e suínos programada e realizada no período 1956/1960 foi de 2.750 t e de 2.200 t, bem como de 1.100 t e de 700 t respectivamente; c) também as metas do programa de armazenamento, no período 1956/1960, não foram atingidas – contra uma previsão de aumento da capacidade estática de armazéns e silos para 800.000 t, e de armazéns e frigoríficos para 45.000 t, os resultados foram 569.233 t e 8.014 t, respectivamente.

No entanto, alguns programas do Plano de Metas tiveram impacto indireto sobre a produção agropecuária, particularmente sobre o alargamento da fronteira agrícola: a) a produção de caminhões e de ônibus atingiu 154,7 mil unidades contra uma meta prevista de 170,8 mil unidades; e b) a ampliação da malha rodoviária, com destaque para as seguintes rodovias: Belo Horizonte-Brasília, com 700 km; Goiânia-Brasília, com 200 km; Belém-Brasília, com 2.000 km; Fortaleza-Brasília, com 1.500 km; e Acre-Brasília, com 2.500 km.

Além disso, houve alguns investimentos incentivados pelo Plano de Metas na indústria processadora da produção agropecuária e florestal.

Comparando as estratégias econômicas do segundo Governo Vargas e do governo Juscelino Kubitschek, verifica-se que, enquanto no primeiro período se obteve a internalização de parte do circuito de acumulação, através da criação e consolidação de um setor de bens de produção e de bens intermediários –basicamente formado por empresas estatais–, no segundo, a ênfase foi deslocada para o desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis e de bens de capital – formado tanto por empresas nacionais como por estrangeiras. Este último processo se deu através da intensificação da integração interindustrial e do aprofundamento das relações econômicas do País com as economias centrais, destacando-se o importante papel desempenhado pela Instrução 113 da Sumoc na implementação dessa política .

Especificamente no que se refere ao setor agropecuário, os produtos agrícolas que mais cresceram no período 1945-1965 foram o café (5,5 vezes), o arroz (3,5 vezes) e a cana-de-açúcar (3,0 vezes). Entre os que tiveram um crescimento intermediário destacam-se o trigo e o milho (2,5 vezes), o feijão (2,3 vezes) e a batata (2,0 vezes). O cacau foi o produto que teve o menor crescimento (apenas 1,3 vezes). Ao contrário do que ocorrera no período anterior (1930 a 1945), nas duas décadas entre 1945 e 1965, o crescimento da produção de trigo foi superior ao das suas importações. Com relação aos produtos de origem animal, verifica-se que a produção de carne bovina cresceu 2,0 vezes, a de carne suína 1,9 vezes e a de aves teve um crescimento maior, multiplicando-se por três; por outro lado, enquanto a produção de leite comum cresceu 2,9 vezes entre 1949 e 1965, a de leite pasteurizado multiplicou-se por 4,6 vezes.

Na década de 1950-1952 a 1960-1962, a produção agropecuária teve um forte aumento, crescendo a uma taxa de 4,7% a.a., destacando-se nesse resultado as culturas de mercado interno (5,4% a.a.), a produção extrativa (5,9% a.a.) e a pecuária e seus derivados (4,2% a.a.), tendo um menor crescimento os produtos de exportação (2,3% a.a.). Os dados relevantes desse período e dos anteriores figuram a seguir.

TABELA 1. Brasil - Taxas Geométricas Anuais de Crescimento Setorial da Produção Agropecuária e da População - 1920/1962 (%).

Períodos / Setores	1920/1922	1930 <sup>a</sup> /1932	1940 <sup>a</sup> /1942	1950 <sup>a</sup> /1952
	1930/1932	1940/1942	1950/1952	1960 <sup>a</sup> /1962
Produção Agropecuária	2,9	6,3	1,4	4,7
Lavouras	3,5	1,1	2,0	4,9
Produtos de Exportação	2,1	0,1	4,1	2,3
Produtos para Mercado Interno	5,1	-0,4	1,0	5,4
Pecuária e Derivados	1,4	0,6	2,6	4,2
Produção Extrativa	4,8	23,1	0,5	5,9
População	1,5	1,5	2,4	3,0

Fonte: A Indústria de Alimentos no Brasil: Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas.

a) Sem a produção extrativa, o produto agrícola cresceu a uma taxa de apenas 1%. Extraída de Schuh (1971:21).

William H. Nicholls, entre 1948/52 (= 100) e 1963/67, a evolução dos índices da produção total das principais culturas e produtos animais, do rebanho, e do abate total de animais no País, foi a seguinte: a) a de feijão atingiu 180; a de milho 193; a de arroz 222; a de trigo 117; a de mandioca 197; a de batata 185; a de amendoim 504; a de algodão 159; a de bananas 219; a de laranja 185; a de cana-de-açúcar 219; a de fumo 202; a de cacau 133; a de café 132; e a de todas essas 14 culturas chegou ao nível de 182; b) a de leite atingiu 252; a de ovos 248; a de lã 144; e a de mel 136; c) o rebanho bovino atingiu 165; o suíno 229; o ovino 151; e o caprino 164; d) o total de abate de bovinos atingiu 124; de suínos 166; de ovinos 148; de caprinos 144; e o total de abates atingiu o nível de 136; e e) o total de todos os animais e produtos atingiu o nível de 180 (cf. Nicholls, 1975: 50).

Ainda de acordo com esse autor, entre 1948/52 (= 100) e 1963/67, os índices de produtividade física por hectare registraram a seguinte evolução: o de feijão decresceu para 98; o de milho cresceu para 104; o de arroz decresceu para 98; o de trigo cresceu para 102; o de mandioca cresceu para 108; o de batata cresceu para 131; o de amendoim cresceu para 127; o de algodão cresceu para 110; o de banana se manteve constante; o de laranja decresceu para 94; o de cana-de-



açúcar cresceu para 115; o de fumo cresceu para 114; o de cacau decresceu para 77; e o de café cresceu para 104 (cf. Nicholls, 1975: 52).

Nesse sentido, a partir de uma análise das funções da agricultura no processo de industrialização -geração e permanente ampliação de um excedente de alimentos e matérias-primas, liberação de mão-de-obra, criação de mercado e transferência de capitais-, Castro conclui que a agricultura não foi um obstáculo à "moderna industrialização brasileira", situada entre o início dos anos 30 e dos 60, correspondendo na forma e intensidade aos requisitos da industrialização:

Queremos dizer com isto que a agricultura não colocou problemas específicos ao longo de nosso processo de industrialização e que, portanto, a crítica do setor só pode ser feita "de fora" do processo histórico em questão - ou seja, adicionando objetivos que lhe são estranhos, como, por exemplo, ideais de justiça repartitiva. (...) Relacionados vários fatores como a "propensão" ao crescimento da produção agrícola para mercado interno (uma vez bloqueadas as exportações), a disponibilidade ilimitada de novas terras de alta fertilidade no período sob exame e o elevado ritmo de expansão demográfica (nutrindo a fronteira móvel com um abundante fluxo migratório), contamos com elementos básicos para a explicação do elevado ritmo de crescimento da agricultura brasileira, no período correspondente à moderna industrialização.<sup>3</sup>

Contribuindo para a comprovação empírica dessa interpretação, o desempenho da agricultura do país, medido pela evolução de sua produção física nos anos 50 foi classificado como notável por um dos analistas mais respeitados desse período, registrando um crescimento de 57% (incluindo o café) entre 1948/52 e 1958/62, devido, principalmente, ao aumento de 56% na sua área de cultivo. No seu entender, as principais medidas governamentais responsáveis por essa expansão foram: 1) melhorias na infra-estrutura, com a construção de rodovias e o aumento da capacidade de armazenagem; 2) o estabelecimento e expansão dos serviços de extensão rural; 3) a garantia de preços; 4) os subsídios às taxas de câmbio na importação de fertilizantes,

---

<sup>3</sup> Cf. Castro (1969: 79-80; 100). A discussão pormenorizada da questão de que a agricultura no Brasil não representou um obstáculo à continuidade do processo de industrialização encontra-se em Delgado, s./d.: 1-45. Ainda nessa questão da relação entre industrialização e desenvolvimento agrícola, um estudo sobre a política agrícola brasileira de 1950 a 1967 conclui que a elevação da produção agrícola foi possibilitada pelo aumento de sua lucratividade sem aumentar os preços ao consumidor, através da adoção das seguintes políticas de mercado: a) de crédito razoavelmente abundante e subsidiado para a produção; e b) de subsídio ao preço de compra de insumos. Cf. Smith (1969: 215).

produtos derivados do petróleo, tratores e caminhões; e 5) no fim da década, a intensificação do crédito agrícola.<sup>4</sup>

Segundo o referido autor, os benefícios dessa política ter-se-iam concentrado no setor cafeeiro, com os seguintes prejuízos para a produção de alimentos destinada ao mercado interno:

a) o programa de expansão da capacidade armazenadora, financiado com recursos públicos, não surtiu os efeitos previstos porque os investimentos físicos foram mal localizados, privilegiando o transporte ferroviário e não o rodoviário, o qual estava se tornando crescentemente majoritário, e além disso, porque não conseguiu implantar o mecanismo de desconto dos certificados de depósito de produtos agrícolas na rede bancária;

b) o programa de garantia de preços agrícolas, somente efetivado pela CFP em 1951, nunca foi suficientemente importante para elevar os preços agrícolas (exceto para o algodão na grande safra de 1952), e tampouco aproveitou a capacidade de estocagem dos armazéns governamentais;

c) o subsídio à importação de fertilizantes, efetivado mediante a adoção de taxas favoráveis de câmbio, que diminuíram em quase pela metade os preços internos dos fertilizantes entre 1950 e 1959 (em relação aos preços dos produtos agrícolas), beneficiou principalmente as culturas da batata, tomate, algodão, cana-de-açúcar, café e arroz irrigado (de volume de produção bastante inferior ao arroz de sequeiro ou de planalto);

d) embora o crédito de custeio tivesse aumentado 31% em termos reais entre 1954/56 e 1958/59, a parcela destinada pelo Banco do Brasil estava fortemente concentrada nas lavouras de café (40%), arroz basicamente irrigado (18%), cana-de-açúcar (13%); e trigo (13%), com uma participação muito reduzida do milho, feijão e outros importantes alimentos domésticos; além disso, entre

---

<sup>4</sup> Cf. Nicholls (1975: 48-51). No tocante aos insumos agrícolas, entre 1946 e 1953 prevaleceu uma política de estímulo gradual às suas importações, como compensação pela política cambial desfavorável às exportações agrícolas, embora tanto a utilização de máquinas como a de fertilizantes fosse reduzida. Em 1953, com a mudança da política cambial, elevaram-se os preços dos insumos importados, sendo que as relações preço do produto/preço do adubo e preço do produto/preço de máquinas e defensivos passaram a cair — a primeira já em 1954 e 1955 e todas elas a partir de 1957 —, acompanhadas pelo aumento da demanda por fertilizantes e pela maior participação da indústria misturadora nacional no total da oferta. Já a partir de 1960, devido às dificuldades do balanço de pagamentos, acelerou-se o processo de substituição de importações desses insumos, particularmente no ramo de tratores. Cf. Schuh (1976: 177).

1955/59, da totalidade do crédito de custeio suprido pelo Banco do Brasil, foram canalizados somente 20% para a pecuária; e

e) em 1960, os 582 técnicos da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar) atingiam apenas 11,5% dos 2.351 municípios do país (excluindo os de São Paulo), precariamente suplementados pelo sistema do Ministério da Agricultura.

Com respeito à extensão rural, Nicholls salienta que a Acar de Minas Gerais

(...) foi concebida inicialmente como um instrumento para oferecer crédito supervisionado aos pequenos fazendeiros de baixa renda, logo verificou que essa estratégia se mostrava muito dispendiosa por cliente atendido. Em consequência, por volta de 1956, a Acar desenvolveu uma forma de serviço de extensão mais tradicional, procurando acelerar a adoção de novas práticas, oferecendo orientação técnica e - numa escala muito reduzida - crédito aos que liderassem a adoção de novas técnicas. Como consequência, a assistência técnica foi-se estendendo cada vez mais aos grandes agricultores à medida que o aumento de produtividade substituía o bem-estar social como objetivo básico da Acar. O mais importante é que o sucesso da experiência da Acar encorajou outros Estados a solicitarem programas semelhantes (cf. Nicholls, 1975: 55).

Não há dúvida de que a política de taxas de juros favoráveis à importação de caminhões, tratores e combustíveis teve um efeito positivo sobre a produção agrícola. O estoque de caminhões aumentou mais de cinco vezes entre 1955 e 1960, em relação ao ano de 1946,

(...) o que juntamente com a expansão da rede de estradas e o crescimento de transporte por proprietários individuais de caminhões, proporcionaram aos fazendeiros um acesso mais rápido, mais fácil e mais barato aos mercados dos produtos e dos insumos manufaturados; (cf. Nicholls, 1975: 57).

Por sua vez, no período 1950/60, o estoque de tratores aumentou de aproximadamente oito vezes, em grande parte devido às importações de 1955/60. Mas, essa política de subsídio à mecanização das importações, tanto do transporte como de alguns segmentos da produção agrícola, mudou radicalmente com a intensificação da política de substituição de importações do final dos anos 50, que passou a proteger fortemente a produção interna desses veículos automotores, tendo também havido o abandono da política de subsídios às importações de combustíveis.

Ainda referindo-se aos anos 50, outro autor ressalta que, dentre todos esses fatores explicativos, o principal responsável pelo aumento da produção agrícola foi a construção de rodovias, devido ao

(...) estímulo que o desenvolvimento rodoviário deu à comercialização e à intensificação da agricultura nas áreas remotas e à ocupação e rápido crescimento das fronteiras agrícolas restantes. (cf. Nicholls, 1975: 57).

No entanto, essa expansão da produção agrícola ainda caracteriza um padrão de crescimento extensivo, sem ganhos significativos de produtividade e de rendimento físico para um número significativo de produtos agropecuários, e baseada na incorporação crescente de terra e de mão-de-obra, nele tendo reduzida importância tanto os investimentos como a adoção de inovações tecnológicas, exceto para alguns poucos cultivos mecanizáveis e organizados em bases capitalistas, os quais tinham bastante expressão econômica, como o trigo e o arroz irrigado no Estado do Rio Grande do Sul, o que é atestado pelos seguintes dados numéricos:

1) comparando-se os anos extremos das décadas de 1940/1950 e de 1950/1960, verifica-se que, enquanto na primeira a quantidade de estabelecimentos agropecuários cresceu de apenas 160.053, na segunda década o crescimento foi quase 10 vezes superior, atingindo um acréscimo de 1.586.250 unidades;

2) com relação à variação absoluta das áreas das lavouras permanentes, essa tendência se aprofunda, verificando-se na primeira uma diminuição de 1.559.344 ha (a taxa média geométrica de incremento anual da totalidade das lavouras foi de apenas 0,14%), e na segunda década um aumento de 3.395.062 ha (a referida taxa aumentou para 4,16%);

3) tendência semelhante foi registrada para as áreas das lavouras temporárias - acréscimo de 1.818.971 ha na primeira década, contra um aumento de 6.222.909 ha na segunda;

4) a mesma tendência se observa para os indicadores de mecanização (quantidade de tratores): enquanto na primeira a referida taxa foi de 9,4% a.a., na segunda atingiu 22,04% a.a., expressando um aumento na quantidade de tratores utilizados de apenas 4.992 para 52.973 unidades, e uma redução da área média dos estabelecimentos agropecuários por trator utilizado de 27.736,63 para 4.073,06 respectivamente; e

5) com relação à variação absoluta do pessoal ocupado no setor agropecuário, verifica-se que enquanto na década de 1940 a 1950 houve um decréscimo de 346.581, na década de 1950 a 1960 ocorreu um aumento de 4.637.151 no total da força de trabalho, registrando-se com a mencionada taxa uma evolução de -0,31% a.a. e de 3,58% a.a. respectivamente.

No entanto, ao contrário da produção agrícola, se compararmos os anos 40 e 50, a expansão da pecuária bovina e da suinocultura teve uma trajetória diferente:

a) com relação à primeira, a evolução nas duas décadas foi semelhante, com as taxas médias geométricas de incremento anual para o rebanho bovino atingindo 2,63% a.a. e 2,31% a.a., com uma variação absoluta de 10.207.740 e de 11.441.148 cabeças respectivamente; e

b) já com relação aos suínos, ocorreu uma tendência nitidamente oposta à verificada para a produção agrícola, com a sua quantidade aumentando de 6.131.622 para apenas 2.609.037 comparando-se as duas décadas, com a referida taxa de crescimento atingindo 3,15% a.a. e 1,08% a.a. respectivamente.

Por outro lado, o desempenho da avicultura foi bastante semelhante ao da produção agrícola, com a taxa de crescimento da quantidade de aves aumentando de 2,23% a.a. para 5,99% a.a. entre os períodos 1940/1950 e 1950/1960.<sup>5</sup>

Vários estudos têm ressaltado a adequação das taxas de crescimento da produção de alimentos aos requisitos da industrialização substitutiva de importações. Tal é o caso, por exemplo, de Fernando Homem de Melo que:

a) nos períodos 1940-1950 e 1950-1960, os produtos classificados como alimentícios (arroz, batata-doce, cebola, feijão, mandioca, milho, banana, laranja, coco, tomate, batata-inglesa e uva) cresceram 4,57% a.a. e 4,96% a.a. respectivamente;

b) nesses mesmos períodos, os produtos classificados como industrializáveis (algodão, cana, fumo, amendoim e soja) cresceram 3,23% a.a. e 6,59% a.a. respectivamente, e os cereais cresceram 3,11% a.a. e 5,74% a.a. respectivamente;

c) os exportáveis (cacau, mamona, agave e café) decresceram 0,38% a.a. entre 1940 e 1950, e cresceram 6,21% a.a. entre 1950 e 1960; e

d) tomando-se as estimativas do crescimento populacional, do produto real per capita, e da elasticidade-renda da demanda de alimentos (em termos per capita) para a década de 50, para que os preços relativos fossem constantes, a taxa de crescimento da produção de alimentos deveria ser da ordem de 5,0% a.a., o que praticamente iguala à verificada, que foi de 4,96% a.a. (Melo, 1979: 59-60).

---

<sup>5</sup> Esses dados foram extraídos da publicação do IBGE (s./d.).

É importante salientar que entre o pós-guerra e o início dos anos 60, o desempenho da produção agrícola não foi obstáculo para a industrialização. Durante todo o período posterior a 1930, e mais particularmente entre o pós-guerra e meados da década de 60, a principal característica do desenvolvimento agrícola do País sempre foi a de ter proporcionado a transferência de todo tipo de recursos para os setores urbanos e industriais da economia brasileira. Como assinala Guilherme Delgado,

(...) o setor agrícola é visto prioritariamente como uma fonte de transferência de recursos para esse projeto de industrialização que desde 1930 e principalmente a partir do pós-guerra é assumido pelo Estado. A viabilidade dessa estratégia de transformação se apóia, de um lado, na possibilidade do Estado brasileiro entrar no mercado mundial como formador de preço de um produto básico do comércio internacional - o café -, desfrutando ainda de condições de demanda externa muito favoráveis no imediato pós-guerra (1947-54). Essas condições são mantidas por diversas circunstâncias climáticas e decisões políticas (controle da oferta pelo IBC) até, pelo menos, 1961. Ademais, a incorporação de novas e extremamente férteis terras do noroeste do Paraná, na década dos 50, nas vizinhanças geográficas do oeste paulista e do velho norte paranaense, possibilitam a incorporação econômica dessa nova frente de expansão ao comércio mundial, a custos infra-estruturais relativamente baixos. Esse conjunto de fatores reais muito favoráveis viabiliza que a maciça transferência de renda rural-urbana, processada por diversos mecanismos (...), ocorra pelo lado da política econômica, sem descapitalizar gravemente o setor agrícola (cf. Delgado, 1985: 61-2).

Nesse período, que se estendeu até meados dos anos 60, havia várias modalidades de integração intersetorial, que se manifestavam através dos fluxos de comercialização entre determinados ramos da produção agropecuária e o segmento agroindustrial processador de matérias-primas oriundas do mesmo. As empresas deste segmento já se achavam instaladas no País havia bastante tempo e incluíam tanto grupos econômicos com características de capital comercial, mas que passaram a incorporar crescentemente as etapas mais simples do beneficiamento ou processamento dessas matérias-primas, como outros que já haviam assumido a forma das agroindústrias propriamente ditas e até de indústrias agroalimentares.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Nesse quadro de relações intersetoriais, definido pelo conjunto de vínculos e fluxos entre determinados ramos da produção agropecuária e o que poderíamos chamar de agroindústria – para usarmos a expressão mais geral possível, e também a de uso mais difundido, pode-se mencionar os seguintes casos: usinas de açúcar e destilarias de álcool; engenhos ou máquinas de arroz; torrefadoras de café;

Pensando em termos da constituição e consolidação do complexo agroindustrial, encarado como “o conjunto dos processos tecno-econômicos e sociopolíticos que envolvem a produção agrícola, o beneficiamento e sua transformação, a produção de bens industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais correspondentes”, é importante termos claro que, à exceção dos tratores (cuja produção somente teve início no começo dos anos sessenta), tanto os demais implementos agrícolas como a maioria dos fertilizantes, dos corretivos, dos defensivos e das rações já eram produzidos no país havia bastante tempo. O que se deu nas últimas décadas, e não propriamente a partir de 1970, quando ocorreu a “modernização conservadora”, foi uma crescente substituição das importações desses insumos, possibilitada pela sua fabricação local e pela expansão do seu consumo interno. Foi a partir daí que se intensificou o processo de industrialização da agricultura, a qual já ocorrera antes para alguns produtos com base nas importações (cf. Szmrecsányi, 1983: 141-4).

No processo de industrialização substitutiva de importações, coube ao setor agrícola uma série de funções, como: o suprimento de alimentos baratos para a força de trabalho do setor industrial e das demais atividades urbanas; o fornecimento de matérias-primas para as agroindústrias; a geração de saldos positivos na balança comercial com o exterior, a fim de possibilitar a importação dos insumos, das máquinas e equipamentos requeridos pelo processo de industrialização; a transferência de excedentes de capital para serem investidos na diversificação e industrialização da economia brasileira; e o contínuo deslocamento dos excedentes de mão-de-obra do campo para a cidade (migrações internas rurais-urbanas em busca de empregos), suprindo os mercados urbanos de força de trabalho, sem a qual os referidos processos de industrialização teriam sido impossíveis.

---

frigoríficos, tanto de carne bovina como suína; indústrias de laticínios; usinas de descaroçamento de algodão; indústrias de banha; indústrias de conservas e doces; indústria do vinho; engenhos de aguardente e rapadura; indústria do couro; charqueadas; indústria de fiação; serrarias e indústria de móveis; indústria de celulose; casas de farinha; indústria do fumo; estabelecimentos beneficiadores de milho; usinas de beneficiamento de borracha e de cacau etc. Esta extensa e variada gama de unidades beneficiadoras de produtos de origem animal e vegetal, tanto agropecuárias como extrativas, comporta estruturas produtivas bastante diferenciadas – desde pequenas unidades mistas de capital mercantil e beneficiamento primário até grandes estabelecimentos da indústria alimentar e de fiação, passando por uma diversificada agroindústria composta em sua grande maioria de pequenos e médios empreendimentos.

Em decorrência disto, pode-se afirmar que os efeitos da política econômica sobre a agricultura brasileira neste período, entre meados da década de 1940 e o início dos anos 60, deram origem a um padrão de desenvolvimento econômico marcado pela maciça transferência de recursos para o setor industrial, recursos esses que provinham não somente da agricultura exportadora, mas também da produção de alimentos, e neste caso, particularmente, das várias formas assumidas pela produção familiar mercantil, também configurando, portanto, um típico exemplo de “*cheap labor and cheap food*” – isto é, de uma política de mão-de-obra barata e de alimento barato (cf. Janvry, 1983: 185-212).

A enorme importância do setor agropecuário na pauta de exportações do país é atestada pelos seguintes fatos: (1) no período de 1939 a 1952, a participação média dos produtos de origem rural no total das exportações do país esteve ao redor dos 80%, cabendo ao café em grão cerca de 43%, ao algodão em rama mais de 11%, ao cacau em amêndoas quase 4%, vindo a seguir produtos como couros e peles, madeira de pinho, cera de carnaúba, arroz, mamona, fumo em folha etc.; (2) os 20% restantes da pauta incluíam diversos produtos fabricados com matérias-primas de origem agroindustrial, como os tecidos de algodão, os pneumáticos e câmaras de ar etc.

Com exceção dos ramos agroexportadores, todos os demais tiveram um desempenho bastante positivo no período em pauta, devido aos seguintes fatores:

1. a contínua, e quase sempre “espontânea”, expansão da fronteira agrícola, possibilitada pela ampliação da malha rodoviária e por dois importantes fluxos migratórios (rurais-rurais): o primeiro, oriundo do noroeste do Rio Grande do Sul, dirigindo-se para o oeste de Santa Catarina, sudoeste e oeste do Paraná e sul de Mato Grosso; e o segundo, proveniente de São Paulo, destinando-se tanto ao norte do Paraná como ao Triângulo Mineiro (sudoeste de Minas Gerais) e ao sul de Goiás;
2. o predomínio do padrão de desenvolvimento agrícola extensivo (no qual a expansão da produção resulta da incorporação de terras e de mão-de-obra adicionais, e não do uso de maiores doses de capitais e/ou de novas tecnologias) acarretou rendimentos físicos por área cultivada praticamente constantes para vários dos principais produtos alimentares (arroz, feijão, milho e mandioca), com os rendimentos físicos inicialmente mais elevados das regiões novas, sendo contrabalançados por índices decrescentes nas áreas mais antigas;
3. embora, em linhas gerais, a política de sobrevalorização cambial tivesse penalizado a agricultura, na década de 50, os ramos da produção agrícola que



punderam modernizar-se tecnologicamente foram favorecidos pelas taxas cambiais sobrevalorizadas, na medida em que puderam importar insumos (principalmente fertilizantes), tratores, caminhões e derivados de petróleo a custos subsidiados;

4. o aumento do crédito agrícola público e subsidiado que houve nos anos 50 - principalmente para café, arroz, cana-de-açúcar, trigo, algodão e amendoim - em função das crises no abastecimento alimentar; essa postura se intensificou no início da década de 60; e

5. a significativa expansão da rede armazenadora, feita com financiamento governamental, e favorecendo basicamente a estocagem de café, com reduzidos efeitos iniciais nos armazenamentos de produtos alimentares (cf. Schuh, 1976: 15-47; Nicholls, 1979: 158-163).

É importante frisar que os quatro principais produtos agrícolas de exportação -café, algodão, cacau em amêndoa e fumo em folha- eram exportados in natura, praticamente sem qualquer processo de beneficiamento, constituindo-se em matéria-prima básica para a agroindústria dos países importadores. Dos restantes produtos deste primeiro grupo, o açúcar e o óleo de mamona incorporavam um maior valor de transformação agroindustrial.

À medida que a política cambial constituía o principal mecanismo de transferência de recursos da agricultura exportadora para o resto da economia, e mais particularmente para o setor industrial, é importante observar que: (a) entre 1936 e 1947, a taxa de câmbio, medida pelos preços de venda (Cr\$ por US\$) no câmbio livre do dólar no mercado do Rio de Janeiro, praticamente ficou constante, passando de 17,6 para 18,7 -sempre com os valores relativos ao mês de janeiro-, enquanto os preços, medidos pelo Deflator Implícito Global (base: 1939 = 100), mais do que triplicaram; e (b) entre 1939 e 1952, as taxas de câmbio (venda), em cruzeiros por dólar, até se reduziram, passando de 18,4 para 18,4 - medidas pelo valor da taxa de câmbio de exportação -, enquanto os preços medidos pelo Índice Geral de Preços (IGP) se elevaram 4,7 vezes, passando de um valor 100 para 473,3 (Malan, 1977).

Além dessa política de sobrevalorização cambial, o próprio "confisco cambial" também se constituiu num outro importante mecanismo de transferência de excedente econômico ou de capital da agricultura exportadora - basicamente da cafeicultura - para o processo de industrialização. Nesse sentido, cumpre salientar que, na primeira metade da década de 50 - quando o emergente padrão de acumulação se baseava na expansão do setor produtor de bens de

produção, com o objetivo de servir de sustentáculo para uma industrialização mais equilibrada em termos dos setores de bens de consumo duráveis e não duráveis, e do próprio setor de bens de produção -, eram inexpressivas as fontes de financiamento da acumulação baseadas nos investimentos diretos externos, no endividamento externo e em recursos fiscais a partir de uma reforma tributária, dando relevância aos recursos provenientes da agricultura exportadora - tanto sob a forma da geração de divisas como da sobrevalorização cambial e do confisco cambial.

Referindo-se especificamente à questão das exportações agrícolas, Francisco de Oliveira e Frederico Mazzuchelli assinalam que:

O padrão de acumulação sucintamente descrito encontrava não pequenos obstáculos, para sua implementação. O primeiro deles se dava, evidentemente, *no front* externo: o financiamento externo somente era viável quando se expandiam as exportações agrícolas e/ou quando melhoravam os termos de intercâmbio. Por outro lado, uma das principais fontes de financiamento interno residia na apropriação pela indústria, de excedentes gerados no setor exportador (Oliveira & Mazzuchelli, 1981: 114-15).

Nesse sentido, algumas observações relativas à capacidade para importar no período de 1939 a 1952 deixam entrever uma estreita dependência entre a performance da cafeicultura exportadora e o processo de industrialização substitutivo de importações:

- (1) entre 1939 e 1943 a capacidade para importar se reduziu, só vindo a recuperar-se em 1944, quando praticamente se igualou à do ano de 1939;
- (2) de 1944 a 1952 a capacidade para importar elevou-se substancialmente, havendo anos em que cresceu quase 75% em relação à registrada em 1939; isso ocorreu graças a uma evolução bastante favorável do índice de preços das exportações, o qual cresceu 7,3 vezes em relação ao valor de 1939, uma vez que as exportações caíram quase 40% no mesmo período;
- (3) esse desempenho altamente favorável do índice de preços das exportações explica-se basicamente pela performance do índice de preços das exportações do café, que cresceu nove vezes, ao contrário do índice de preços dos demais produtos de exportação, que não chegou a quintuplicar; e
- (4) no período de 1939 a 1952 as importações de origem industrial corresponderam, em média, a 85% das importações totais, destacando-se os produtos dos ramos Metalúrgico, Químico, Mecânico, de Material de Transporte e de Material Elétrico.

Um estudo, cujo principal objetivo foi o de quantificar a evolução da taxaço implícita incidente sobre os produtores rurais no Brasil, concluiu que a agricultura desempenhou um papel significativo nas transferências implícitas de recursos destinados à formação do capital urbano, sendo que a partir de meados dos anos 50 esse processo se intensificou por causa da aceleração da industrialização.

Segundo esse trabalho, a periodização dos processos de industrialização e de desenvolvimento do comércio exterior do País foi feita a partir da evolução da taxaço implícita incidente sobre a agricultura. Dentro dessa perspectiva, foram caracterizados três períodos: o de 1947 a 1953, iniciado com a retomada da política de controle cambial, feita após a primeira mudança do ministro da Fazenda do Governo Dutra; o de 1953 a 1961, cujo início deu-se com uma radical mudança da política cambial, que modificou o sistema de taxas múltiplas de câmbio; e o de 1961 em diante, iniciado com o retorno ao sistema de câmbio unificado. Resumindo, de 1947 a 1953 os efeitos da política econômica sobre a agricultura configuraram, em parte, uma "taxaço decrescente" e, em parte, uma "remoção dos ganhos de comércio" que alguns produtos agrícolas obtiveram no mercado mundial. De 1953 a 1961, o principal efeito foi o de "compressão da renda agrícola", e de 1961 a 1968, o efeito foi basicamente "neuro" (Oliveira, 1984: 399-452).

### Governo João Goulart (1962-64): leis delegadas e intervenção estatal nas políticas agrícola, agrária e de abastecimento alimentar

A compreensão da política econômica e agrícola do período de 1962 a 1964 passa pela análise do programa de governo do gabinete chefiado pelo primeiro-ministro Brochado da Rocha, durante a fase parlamentarista do mandato do presidente João Goulart. O referido programa, que obteve o voto de confiança do Congresso Nacional no dia 12 de julho de 1962, quando da apresentação da composição do Gabinete de Ministros, originou um conjunto de projetos de leis que abrangiam entre outras as seguintes áreas: 1) abastecimento e expansão da produção agrícola; 2) medidas de revisão agrária; e 3) repressão ao abuso do poder econômico (cf. Viana, 1980).

Com relação ao abastecimento e expansão da produção, a principal preocupação do programa era o aparelhamento do poder público para disciplinar as atividades relacionadas à produção, industrialização e comércio de gêneros alimentícios, mediante a criação de instrumentos para "dinamizar e regularizar

tais atividades e intervir com eficiência e oportunidade nos períodos em que se apresentem crises ou distorções em quaisquer das etapas do abastecimento.” Nesse sentido, a principal proposta para essa área era a criação de um “órgão autônomo com flexibilidade de atuação”, com as seguintes finalidades: 1) previsão das necessidades alimentares da população; 2) planejamento das importações complementares de gêneros alimentícios; 3) determinação dos excedentes exportáveis; 4) garantia de preços mínimos; 5) previsão de armazenagem, frigorificação, ensilagem e centros abastecedores; 6) formação de estoques de reserva nos principais centros de produção e consumo; e 7) tabelamento de preços. Por sua vez, as principais propostas relacionadas à área das medidas de revisão agrária eram: a) o Estatuto do Trabalhador Rural; b) o disciplinamento dos arrendamentos rurais; c) a regulamentação do dispositivo constitucional sobre a desapropriação por interesse social; e d) a criação de órgão executor da política de reforma agrária.

A maioria do Congresso Nacional manifestou-se contra essas propostas de reformas socioeconômicas, mas concedeu poderes ao Poder Executivo (por delegação legislativa) para adotar medidas unicamente na área de agricultura e abastecimento. Com base nisso, foram promulgadas 11 leis delegadas, entre as quais figuravam: 1) a Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962, que ampliou a atuação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP); 2) a Lei Delegada nº 3, que instituiu normas para o estabelecimento de empresas de armazéns gerais; 3) a Lei delegada número 4, que autorizou a União a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e de serviços essenciais ao consumo e uso da população; 4) a Lei Delegada nº 5, que criou a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab); 5) a Lei Delegada nº 6, que criou a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal); 6) a Lei Delegada nº 7, que autorizou a Sunab a constituir a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem); 7) a Lei Delegada nº 8, que criou o Fundo Federal Agropecuário; 8) a Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962, que reorganizou o Ministério da Agricultura; 9) a Lei Delegada nº 10, que criou a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); e 10) a Lei Delegada nº 11, que criou a Superintendência da Política Agrária (Supra), com a absorção do Serviço Social Rural (SSR), do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic) e do Estabelecimento Rural do Tapajós.

## Conclusões

Ao longo do período analisado verificou-se um aumento do grau de presença direta e indireta do setor público nos processos relacionados ao setor agrícola e ao abastecimento alimentar, tanto através da criação e consolidação de um conjunto de órgãos públicos como da ampliação do poder de regulação estatal daquelas atividades.

Nesse sentido, durante o segundo Governo Vargas (1951-1954), cabe destacar o forte reforço institucional da atuação da Carteira Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREA/BB), a partir da aprovação de seu novo regulamento em 1952, e embora com uma importância muitíssimo mais reduzida em vista de seus resultados, o início do funcionamento efetivo da política de garantia de preços mínimos pela Companhia de Financiamento da Produção (CFP), criada em 1943, e a criação em 1951 da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA).

Além disso, durante o Governo João Goulart (1962-1964) cabe ressaltar a aprovação em 1962 das leis delegadas, as quais aumentaram significativamente a presença do poder público nas esferas da produção agrícola, do abastecimento alimentar e da política de reforma agrária, principalmente pela ampliação da atuação da CFP, pela criação da Sunab –com autorização para a criação da Cibrazem– e da Cobal, e pela constituição da Supra.

Durante o Governo Kubitschek (1956-1961), ao contrário do segundo Governo Vargas e do Governo Goulart, não houve a preocupação de ampliar os mecanismos de intervenção estatal direta nos processos socioeconômicos relacionados ao setor agrícola. Teve maior importância a política de expansão da malha rodoviária do país, que combinada com a manutenção da política de sobrevalorização cambial –com os seus efeitos positivos sobre a importação de material de transporte rodoviário– e depois, através do Plano de Metas, com a instalação da indústria automotiva no país, favoreceu enormemente o transporte de carga agrícola baseado nesse tipo de transporte, acarretando o deslocamento da fronteira agrícola e possibilitando o aumento da produção agrícola com a manutenção de seu padrão extensivo. No entanto, a sobrevalorização cambial e os seus efeitos positivos sobre a importação de tratores e outros equipamentos e insumos agrícolas e, posteriormente, o aumento de sua produção interna através do aprofundamento do processo de industrialização via Plano de Metas também contribuíram para intensificar os processos de mecanização agrícola nas regiões agrícolas mais capitalizadas do país e especializadas na produção

de alguns produtos mecanizáveis, fator fundamental para o desenvolvimento e posterior consolidação também de um padrão intensivo de produção agrícola.

Tratava-se, em suma, das próprias origens da organização da intervenção estatal voltada para o setor agrícola e o de abastecimento alimentar que, independentemente das profundas diferenças políticas e econômicas que caracterizaram as várias fases da história recente do país, ainda mantém boa parte de suas características até os dias de hoje.

## Referências bibliográficas

- Castro, A. B. de, "Agricultura e desenvolvimento no Brasil". In: 7 ensaios sobre a economia brasileira., Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- Delgado, G. da C. Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo: Icone, 1985.
- Delgado, N. G., A agricultura nos planos de desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND, Convênio Fecotrigo/FEE/Fidene, s. n. t..
- IBGE, Aspectos da evolução da agropecuária brasileira: 1940-1980, Rio de Janeiro, s./d.
- Janvry, A. de, "Why do Governments do what they do". In: The Role of Markets in the World Food Economy. Colorado: Westview Press, 1983.
- Lessa, C., 15 Anos de Política Econômica. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- Malan, P. et al. Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/1952). Ipea/Inpes, Relatório de Pesquisa 36, Rio de Janeiro, 1977.
- Melo, F. H. de, "Políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil". In: Sayad, João (org.). Resenhas de Economia Brasileira, São Paulo: Saraiva, 1979.
- Nicholls, W. H., "A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente". In: Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola (Claudio Contador, editor), Série Monográfica 17. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1975.
- Oliveira, F. e Mazzuchelli, F., "Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil: 1950-1976". In: Carlos Estevam Martins (org.), Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1981.
- Oliveira, J. do C., "Incidência da taxação implícita sobre produtos agrícolas no Brasil: 1950/74". Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 14(2), ago. 1984.
- Saretta, F., O elo perdido: um estudo da política econômica do Governo Dutra (1946-1950). Tese apresentada à Unicamp, Campinas, 1990.
- Schuh, G. E., Pesquisa sobre desenvolvimento agrícola no Brasil. São Paulo: Atlas, 1971.
- Schuh, G. E. e Paiva, R. M., Mudanças na estrutura e produtividade da agricultura brasileira 1963/1973: noventa e nove fazendas visitadas, Tomo I - O Brasil Sul e Sudeste. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1979.
- Schuh, G. E., e Veiga, A. A., "A política de importação de insumos agrícolas no Brasil 1948-67". In: Agricultura em São Paulo, Ano XXIII, Tomo I, São Paulo, 1976.
- Serra, J., "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-guerra". In: Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982.

- Smith, G. W., "Brazilian Agricultural Policy 1950-1967". In: Ellis, H. S. (Ed.) *The Economy of Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- Szmrecsányi, T., "Notas sobre o Complexo Agroindustrial e a Industrialização da Agricultura no Brasil". *Revista de Economia Política*, 3(2), abr./jun., São Paulo, 1983.
- . "O desenvolvimento da produção agropecuária (1930-1970)". In: B. Fausto (org.), *O Brasil Republicano*, 4. *Economia e Cultura (1930-1964)*, vol. II, *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1986.
- Viana, C. da R., *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento – de Getúlio a Jango*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- Villela, Annibal Villanova e Suzigan, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945*. Série Monográfica 10, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1973.

Resumo: (*Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra - 1946-1964*) Este artigo analisa a evolução da agricultura e da política agrícola no contexto da industrialização do pós-guerra (1946-1964), com ênfase nas suas três principais fases: segundo Governo Vargas (1951-1954), identificado pela intensificação da intervenção estatal no setor agrícola; Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), marcado pelo impacto da política de sobrevalorização cambial, da instalação da indústria automotiva e da ampliação da malha rodoviária sobre a produção agrícola; e Governo João Goulart (1962-1964), caracterizado pela edição das leis delegadas e pelo reforço da presença estatal na política agrícola, agrária e de abastecimento alimentar.

Palavras-chave: industrialização e agricultura; economia agrícola; política agrícola; segundo Governo Vargas; Governo Juscelino Kubitschek; Governo João Goulart.

Abstract: (*Brazilian Agriculture and Agricultural Policy in the Context of Postwar Industrialisation - 1946-1964*). This article analyses the evolution of agriculture and agricultural policy in the context of postwar industrialisation (1946-1964), with emphasis on its three main periods: the Second Vargas Government (1951-1954), identified by the intensification of state intervention in the agricultural sector; the Juscelino Kubitschek Government (1956-1961), marked by the impact of the policy of overvaluation of the national currency, the instalation of the automotive industry and the enlargement of the road network on agricultural production; and the João Goulart Government (1962-1964), characterised by the enactment of the "leis delegadas" and the reinforcement of the state's presence in agricultural policy, agrarian policy and food supplies.

Key words: Industrialization and Agriculture; Agricultural Economy; Agricultural Policy; Second Government Vargas; Government Juscelino Kubitschek; Government João Goulart.

Paulo R. Beskow é professor do  
Centro de Ciências Agrárias, UFSCar.

Estudos Sociedade e Agricultura, 12, abril 1999: 56-79.