

# Semear para distribuir ou concentrar: elementos históricos para a compreensão do mundo rural brasileiro no século XX

**Márcio Fernandes Pereira**

Graduando do curso de Ciência Política / UnB

**Palavras-chave:**  
Brasil; Agricultura; Política Agrícola; Agricultura Familiar

**Key Words:**  
Brazil; Agriculture; Agricultural Policy; Family Farming

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é caracterizar historicamente os fatos fundamentais para o entendimento do processo de transformações em torno da agricultura brasileira do século XX. Será dada ênfase nos impactos das intervenções governamentais sobre a produção agrícola de caráter familiar. Inicialmente, o tema será abordado por meio da discussão teórica em torno do significado do termo *agricultura familiar*. A segunda parte do artigo está devotada ao retróspeto da política agrícola implementada ao longo da primeira metade do século XX. A terceira seção caracteriza o processo de modernização agrícola sofrido pelo Brasil nas décadas de 1960 e 1970, bem como seus impactos sobre a agricultura brasileira. Finalmente, o trabalho é concluído com uma breve análise da influência destes elementos históricos no gerenciamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

**ABSTRACT:** The objective of this article is to characterize historically the essential facts to the understanding the changes on the Brazilian agriculture of the twentieth century. Will be given emphasis to the impacts of government interventions on *family farming* production. Initially, the theme will be addressed through theoretical discussion about the concept of family farming. The second part of the article is devoted to the review of agricultural policy implemented during the first half of the twentieth century. The third section characterizes the process of agricultural modernization experienced by Brazil in the 1960s and 1970s, and their impacts on Brazilian agriculture. Finally, the work is concluded with a brief analysis of the influence of these historical elements in the management of the National Program for Family Farming Strengthening (Pronaf).

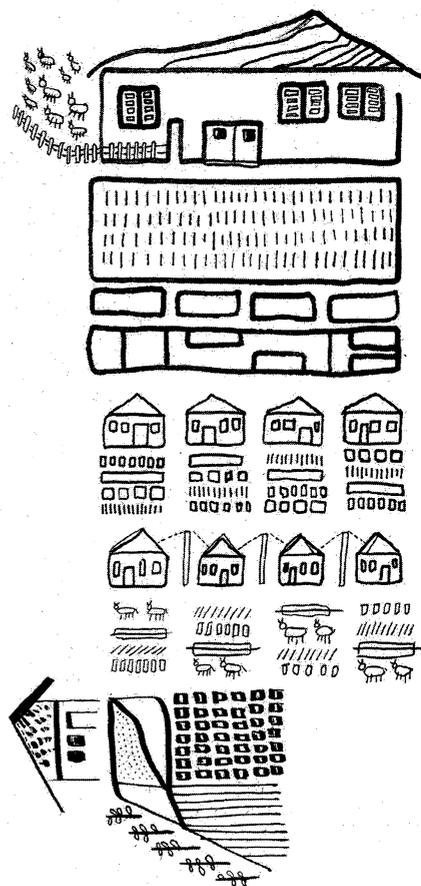
## Introdução

O objetivo deste artigo restringe-se à breve caracterização histórica dos elementos considerados fundamentais para se compreender o processo de transformações ocorridos no mundo rural brasileiro no século XX. Será dada atenção aos impactos das diferentes intervenções governamentais voltadas à atividade agropecuária sobre a pequena produção agrícola de base familiar.

Os diferentes aspectos que envolvem a "questão agrária"<sup>1</sup> são importantes para a compreensão da sociedade brasileira. Sendo um país essencialmente agrícola até aproximadamente a década de 1930, tendo sua população então concentrada no campo e possuindo uma economia fortemente dependente dos setores agroexportadores, o Brasil possui no meio rural um fator revelador de sua formação social. Neste sentido, os problemas ligados à grande produção agropecuária brasileira não deixam de se relacionar com a natureza sócio-econômica da agricultura familiar, ambas fazendo parte de uma dinâmica histórica de interação mútua.

O peso da produção familiar sobre a atividade agropecuária nacional é maior do que geralmente se imagina. A sua importância econômica associa-se ao caráter de sua produção,

<sup>1</sup> Graziano da Silva (1986, p. 10-11) preocupa-se em fazer uma distinção conceitual entre os termos questão agrícola e questão agrária. A questão agrícola se referiria aos aspectos ligados à "produção em si mesma", tais como: preços, tecnologia, produtividade, produtos cultivados; de outra forma, a questão agrária envolveria aspectos ligados às relações sociais desenvolvidas em torno da atividade agropecuária, como, por exemplo, as relações de propriedade, a organização do trabalho no campo, os níveis de renda e emprego dos trabalhadores rurais, suas interações em torno do poder político. Para o autor, porém, tal separação é apenas um recurso analítico. Ambos os processos podem estar - e geralmente estão - relacionados em uma mesma dinâmica.



voltada em grande parte para o provimento do mercado interno de alimentos. Sua contribuição também é relevante na oferta de matérias-primas ligadas a cadeias da agroindústria, como a soja e a criação de animais de pequeno e médio porte. A agricultura familiar responde a outros aspectos, contribuindo para dimensões ligadas à inclusão social, à geração de empregos no campo e à redução de pressões demográficas sobre os centros urbanos. Estes dados são significativos, levando-se em conta a concentração fundiária, o menor acesso às inversões tecnológicas, a restrição ao crédito e as dificuldades relacionadas à assistência técnica enfrentadas pela produção familiar. Neste aspecto encontra-se a relevância em se observar os impactos das intervenções governamentais sobre a produção de base familiar.

Na primeira seção, partiremos de uma breve discussão quanto ao significado do termo *agricultura familiar*. Esta etapa é importante para se ter em mente o tipo de organização produtiva a qual está sendo dada atenção ao longo da exposição histórica que se seguirá nas seções seguintes.

A segunda parte será dedicada a um retrospecto da política agrícola implementada ao longo da primeira metade do século XX. Verificar-se-á que o modo de ocupação e exploração do meio rural no Brasil daquele período irá influenciar em grande parte as futuras políticas de desenvolvimento agrário.

Na terceira seção será dada ênfase ao aspecto modernizador das medidas governamentais implementadas nas últimas décadas do século XX, bem como no impacto por elas sofridas em virtude do ambiente internacional em que estavam inseridas. Tais imperativos externos terão influência relevante nos desenhos de políticas voltadas para o meio rural, como se verá brevemente no caso do *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (Pronaf).

## 1. Agricultura Familiar e Camponato: seus significados diante da modernização agrícola

Os termos *agricultura familiar* e *campesinato* ainda são alvos de debate no meio acadêmico. Ambas as definições têm sido utilizadas como identificadoras dos núcleos familiares de produção na zona rural. Mas, a despeito de possuírem importantes interseções, estes termos têm significados diferenciados.

O conceito de camponês foi originalmente dotado de uma significação política. A busca por sua definição, do ponto de vista teórico, desenvolveu-se mais intensamente a partir do último quartel do século XIX, entre pensadores preocupados com a questão agrária na Europa. Compartilhando em grande parte de uma linha de pensamento comum,<sup>2</sup> estes autores concentraram suas reflexões nos impactos do desenvolvimento capitalista sobre as regiões européias nas quais ainda se notavam traços da sociedade

feudal. Neste sentido, se poderia definir o pequeno *camponês* como:

*"[...] o proprietário ou arrendatário — principalmente o primeiro — de um pedaço de terra não maior do que ele possa cultivar, de modo geral, com sua própria família, nem menor do que o que possa sustentá-lo e aos familiares. Este pequeno camponês é, portanto, como o pequeno artesão, um operário que se distingue do proletário moderno pelo fato de ter ainda a posse de seus meios de trabalho."* (ENGELS apud GRAZIANO DA SILVA & STOLCKE, 1981, p.62).

No Brasil, a utilização do termo camponês terá como marco temporal a década de 1950, período em que as grandes transformações econômicas e sociais deram ensejo a debates relativos à questão agrária. A partir deste momento, vindos da Europa, foram absorvidos conceitos relativos ao meio rural, notadamente do pensamento marxista. Naquele período, o acirramento das lutas no campo teria contribuído para a "politização do conceito de camponês", dando "unidade conceitual a uma grande diversidade de relações de trabalho e de formas de acesso à terra", em contraposição a outro termo de caráter igualmente político: o de *latifundiário* (ALTAFIN, 2003, p. 12). Ambas as definições incluiriam uma grande diversidade de situações empíricas regionais, cada uma delas com suas particularidades.

Flamarion Cardoso (1987) aponta um conjunto de características que indicariam o conceito clássico de camponês utilizado nos meios acadêmicos brasileiros a partir da década de 1950. Inicialmente, dever-se-ia considerar o acesso estável à terra, sob a forma de propriedade ou outro tipo de usufruto. Em seguida, seria importante o caráter prioritariamente familiar do trabalho exercido na atividade produtiva, não excluindo a eventual utilização de trabalho contratado. Uma terceira característica seria a produção voltada para a subsistência, com vinculações esporádicas ao mercado, tendo em vista a necessidade de se trocar os produtos do trabalho por bens consumidos pela família. O trabalho camponês também seria identificado por um relativo grau de autonomia na administração do trabalho agrícola.

A modernização da agricultura experimentada pelo Brasil nas décadas de 1960 e 1970 irá modificar o significado do termo *camponês*. O modelo de desenvolvimento adotado fez com que as autoridades governamentais se preocupassem em estabelecer um conceito que contribuísse para a despolitização do tema. Assim, tornou-se comum a identificação dos agricultores com base no tamanho de suas áreas de cultivo, designando-os como pequenos, médios ou grandes produtores. Tal nomenclatura passou a ser utilizada pelo governo para a inserção diferenciada destas categorias em políticas públicas voltadas ao financiamento rural, extensão agropecuária e colonização. A ação do Estado neste período

<sup>2</sup> A problemática agrária, na Europa entre os séculos XIX e XX, foi em grande parte abarcada por pensadores ou ativistas políticos influenciados pela produção intelectual marxista, preocupados com as transformações no meio rural europeu e, especialmente, russo. Adeptos ou críticos do pensamento de Marx — e fazendo uso de uma abordagem econômica e histórica —, tais autores ainda são a referência fundamental para o estudo clássico da questão agrária nas sociedades capitalistas. Dentre eles, destacam-se: Engels, Lênin, Kautsky, Chayanov e, em certa medida, Weber. Cf. Graziano da Silva; Stolcke (1981).

teria optado por definir a grande propriedade rural como responsável pela geração de divisas por meio da exportação, além de consumidora de produtos industriais voltados à agricultura. A pequena propriedade seria alvo de políticas de assentamento, implementadas em regiões fora dos interesses da grande agricultura. Assim, no âmbito das pesquisas acadêmicas, a década de 1970 será marcada pela utilização do conceito de *pequena produção* como solução operacional para a identificação empírica dos grupos a serem estudados. A definição de *campesinato* manteria sua função abrangente, sendo utilizada para analisar a situação social dos pequenos produtores nas sociedades capitalistas.

Nas décadas de 1980 e 1990, os estudos ligados ao mundo rural começariam a se voltar cada vez mais para a verificação do papel da pequena produção no conjunto da agropecuária brasileira. Será a partir da década de 1990 que o conceito de *agricultura familiar* se consolidará – abrangendo grande diversidade de situações – como contraposição à idéia de *agricultura patronal*. No modelo familiar, o trabalho e a gestão estariam fortemente centralizados no detentor dos meios de produção – o *agricultor familiar* –, enquanto que a agricultura patronal experimentaria uma total separação entre gestão e trabalho<sup>3</sup>.

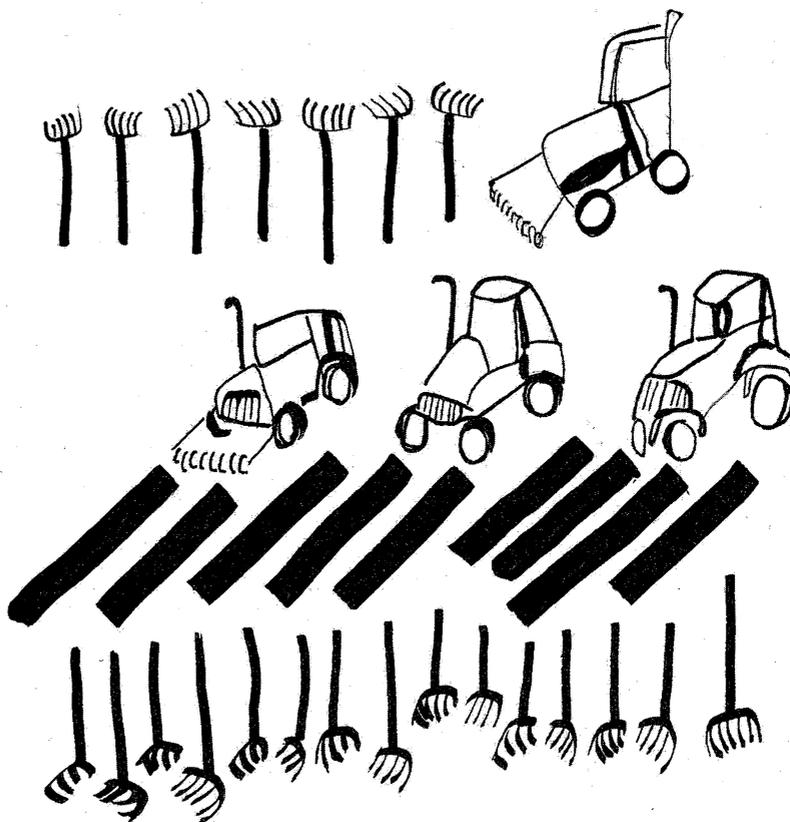
O termo *agricultura familiar* também teria diferenciações importantes em relação à definição de *campesinato*. Como visto, o conceito de *camponês* foi corriqueiramente utilizado para se designar aquele responsável por uma unidade de produção de subsistência e sem vínculos consistentes com o mercado. Porém, as rápidas transformações na agricultura brasileira, notadamente na região centro-sul do país, levaram alguns estudiosos a indicarem o novo camponês – agora, *agricultor fa-*

*miliar* – como também podendo vincular-se a uma unidade de produção tecnificada e mercantilizada. Como indica Gómez Soto:

*"[...] o camponês e o agricultor familiar diferenciam-se porque o camponês tem uma escassa mercantilização e utiliza técnicas rudimentares enquanto que a agricultura familiar responde aos mecanismos de mercado. O agricultor familiar está completamente submetido às oscilações de preços e está subordinado ao sistema financeiro. A agricultura familiar tende à especialização produtiva, utilizando técnicas modernas e insumos industrializados. O agricultor familiar obtém as máquinas e os insumos produtivos no mercado, assim como os produtos de subsistência."* (SOTO, 2002, p. 56).

Porém, a despeito destas diferenciações, os dois conceitos não seriam mutuamente excludentes. Para Nazareth Wanderley (1999), o termo agricultor familiar teria caráter genérico, incluindo diferentes situações produtivas executadas por núcleos familiares rurais. Entre elas, seria possível identificar aquela tradicionalmente denominada como camponesa. Os vínculos da produção agrícola familiar à economia seriam um reflexo da capacidade de adaptação da organização camponesa diante das transformações da sociedade.

Do ponto de vista das intervenções governamentais voltadas para o mundo rural, serão importantes para a definição do conceito de *agricultura familiar* os trabalhos realizados conjuntamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).



<sup>3</sup> A consolidação do termo agricultura familiar, no Brasil, deveu-se em grande parte a contribuições acadêmicas que, paulatinamente, influenciaram não somente a pesquisa social quanto ao tema, mas também a formulação de intervenções governamentais sobre o meio rural. Ver, por exemplo, Veiga (1995).

Seus estudos definem a *agricultura familiar* a partir de três características básicas:

*"a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva."* (INCRA/FAO, 1996, p. 4).

A partir da década de 1990, tais critérios servirão de suporte à definição de *agricultura familiar* adotada pelos programas governamentais brasileiros, como o Pronaf, criado em 1995. Atualmente, a definição oficial de *agricultura familiar* está determinada por legislação específica, a Lei 11.326 de 2006 – a *Lei da Agricultura Familiar* –, que determina este conceito para qualquer intervenção governamental voltada para esse público. De acordo com a legislação, considera-se agricultor familiar aquele produtor que pratica atividades no meio rural em área não superior a 4 (quatro) módulos fiscais<sup>4</sup>, utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas da propriedade, tenha renda familiar predominantemente gerada por meio das atividades econômicas do próprio estabelecimento e dirija a propriedade rural com sua família. Tal definição também inclui silvicultores, aqüicultores, extrativistas e pescadores que atendam, no que couber, aos requisitos anteriormente citados<sup>5</sup>.

## 2. A política agrícola ao longo da primeira metade do século XX

A proclamação da República não trouxe mudanças significativas às condições sócio-econômicas do Brasil. A despeito do fim da escravidão em 1888, a sociedade brasileira continuava alicerçada em relações de poder cujos principais efeitos sociais – elevada desigualdade de renda, restrições ao livre acesso às instâncias políticas, grande concentração fundiária – continuariam presentes no decorrer dos anos seguintes. Ao longo da República Velha (1889-1930), o predomínio dos interesses ligados à cafeicultura resultaria na articulação de sucessivas medidas<sup>6</sup> visando proteger aquele setor. Os atos do governo frente às necessidades da demanda interna concentraram-se em ações regulatórias<sup>7</sup> do abastecimento e no aumento da importação de gêneros alimentícios, quando necessário.

De qualquer modo, Prado Júnior (1992) salienta que, ao longo da República Velha, teria ocorrido uma relativa ampliação do número de pequenas propriedades no país. Tal processo estaria ligado a fatos como o crescimento da população, o fim do regime escravocrata e as contínuas crises vividas

pelos regiões produtoras de café. Estes acontecimentos teriam favorecido o surgimento de estruturas produtivas de caráter camponês em diferentes regiões. Porém, em observação crítica, Altafin (2003) adverte que tal processo não seguiria as mesmas tendências em todo o país:

*"Nas regiões de café, a chamada pequena agricultura se estabelece nas terras cansadas e nas porções de propriedades vendidas pelos fazendeiros, nos períodos de crise. No nordeste, fora das áreas de cana e pecuária, há o avanço da pequena propriedade, mas nas áreas de incremento das usinas, o aumento da demanda por cana leva a uma forte pressão sobre os pequenos agricultores. [...] Esse crescimento do número de pequenas propriedades não representa, no entanto, uma maior possibilidade de acesso à terra. Ao contrário, desde o início da República, com a Constituição de 1891, houve a transferência das terras públicas para o patrimônio dos estados"*. (ALTAFIN, 2003, p. 69).

As mudanças políticas e econômicas operadas no país<sup>8</sup> ao longo da década de 1920 foram desgastando a composição de interesses e o equilíbrio das forças sustentadoras da República. Tal processo provocaria instabilidades quanto à aceitação, por parte das oligarquias estaduais, da eleição rotativa do Presidente da República entre os estados econômica e eleitoralmente mais fortes – São Paulo e Minas Gerais – em troca do respeito à "soberania" local dos demais grupos (MARTINS, 1982, p. 677). O acirramento da crise teria culminado com o advento do Movimento de 1930, depondo o então Presidente, Washington Luís (1926-1930), e levando Getúlio Vargas ao poder.

Não há grandes rupturas com a instauração do Estado getulista (1930-1945). De fato, seus desdobramentos irão eliminar a hegemonia política da "classe dirigente paulista" em favor das forças heterogêneas que compuseram o Movimento. Ao contrário do que se verificara na República Velha, os fluxos de poder partirão cada vez mais do governo central para os estados, com a União centralizando as decisões econômicas e políticas. Todavia, nem as oligarquias desaparecerão, nem as relações políticas clientelistas deixarão de existir. O autoritarismo irá paulatinamente se impor.

A vulnerabilidade do modelo agroexportador diante das crises internacionais influenciou a estratégia econômica do novo governo. As ações governamentais voltaram-se para a transformação progressiva de uma economia primário-exportadora em uma base produtiva urbano-industrial, com atividades econômicas mais diversificadas e maior capacidade de consumo interno. A política de industrialização por substituição de importações, característica daquele período, irá privilegiar em seu primeiro momento a obtenção, por

<sup>4</sup> O módulo fiscal é uma unidade de medida fundiária, expressa em hectares (10.000 m<sup>2</sup>), utilizada para fins de arrecadação de impostos territoriais. Seu cálculo é fixado para cada município, sob orientação do INCRA, levando-se em conta: o tipo de exploração predominante na localidade; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes que, mesmo não sendo predominantes, sejam importantes em função da renda gerada e da área explorada; o próprio conceito de propriedade familiar, definido em lei.

<sup>5</sup> Em linhas gerais, a definição de agricultor familiar contida na lei 11.326 de 2006 já vinha sendo formalmente utilizada no âmbito do PRONAF desde a publicação da Resolução do Banco Central 2.191/1995, que criou o programa. A publicação da lei teve o objetivo de estender o referido conceito a todas as políticas que pudessem viéssem a atender a pequena produção familiar rural, além de impor um ponto pacífico entre as diferentes legislações, portarias e resoluções que, no âmbito da Administração Pública, estabeleciam distinções conceituais quanto ao significado de agricultura familiar.

<sup>6</sup> Nos primeiros anos da República, a economia cafeeira foi alvo de sucessivas medidas de proteção, concentradas essencialmente em políticas de desvalorização cambial – visando proteger, em moeda nacional, os lucros do setor cafeeiro, quando da queda de seus preços – e de valorização dos preços daquele grão, por meio da compra dos excedentes da produção. A celebração do Convênio de Taubaté, em 1906, representará o símbolo das políticas de proteção do café durante aquele período. Cf. Gremaud; Vasconcelos; Júnior (2007).

<sup>7</sup> Como resposta ao aumento da população das cidades, bem como das tensões sociais em torno do processo de urbanização, o governo instituirá medidas de controle da alta dos preços dos alimentos. Em 1918, será criado o Comissariado de Alimentação Pública, entidade responsável por intervir e regular o setor de abastecimento. A extinção do Comissariado, no mesmo ano de sua criação, mostra as dificuldades quanto à capacidade do governo em manter as determinações relativas à política alimentar.

<sup>8</sup> A década de 1920 foi um período de grandes instabilidades políticas e econômicas no Brasil. As tensões entre as diversas forças políticas regionais, em grande parte afastadas do processo decisório no âmbito da Presidência da República, tomaram contornos cada vez mais claros. As disputas pelo poder político nos meios

meio do exterior, de máquinas e equipamentos necessários à modernização industrial. Neste processo, a agricultura exerceria uma função estratégica, atendendo às demandas de abastecimento do país. A produção agropecuária sofrerá estímulos para sua diversificação, sendo alvo de políticas públicas especificamente articuladas para o meio rural.

Todavia, Altafin (2003) indica os limites deste processo de modernização. De fato, a intervenção estatal mostrou-se essencial para adequar a agricultura brasileira às novas necessidades do projeto varguista. Porém, buscou-se minimizar os impactos de tais medidas sobre as esferas de influência política das elites agrárias. A opção pela colonização interna do país por meio da expansão da fronteira agrícola, em detrimento de uma reforma agrária no centro-sul do Brasil, seria um reflexo desta preocupação. Desta forma, seria evitada a interferência na estrutura fundiária das regiões mais prósperas, ocupadas pela grande propriedade monocultora. De maneira semelhante, os trabalhadores rurais não foram beneficiários do conjunto de legislações trabalhistas que iriam culminar com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943.

Como medida de incentivo à produção agropecuária, foi criada, em 1937, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), operada pelo Banco do Brasil. Sua importância no financiamento a atividades produtivas será crescente, a despeito de sua pequena capilaridade no que diz respeito às atividades agrícolas<sup>9</sup>. Tendo seus recursos concentrados no fomento ao setor agroexportador, a CREAI servirá de experiência para os futuros programas de crédito rural. O governo Vargas também teria se preocupado com a adoção de medidas de garantia de preços mínimos para gêneros alimentícios, além de buscar o tabelamento de preços dos produtos de maior consumo. A formação da *Comissão Reguladora do Tabelamento*, em 1936, é um exemplo de tais preocupações.

Os resultados da agricultura do período indicam os impactos das ações mencionadas. Entre os anos de 1930 e 1939, a produção rural voltada para o mercado interno teria experimentado uma expansão da ordem de 2,7% a.a., enquanto que a agricultura de exportação havia crescido, em média, 2,1% a.a.. Na fase posterior, entre 1940 e 1945, as lavouras para abastecimento interno haviam ampliado sua produção em torno de 3,1% a.a., enquanto que a atividade agrícola, em sentido amplo, havia se expandido em apenas 1,6% a.a. (MUELLER, 1983, p. 223).

Todavia, o desgaste dos oito anos do Estado Novo (1937-1945) – marcado por enorme concentração de poderes no Executivo –, o realinhamento internacional das forças políticas no pós-guerra e a mobilização crescente de grupos nacionais em prol da redemocratização enfraqueceram Vargas, afastado em outubro de 1945, dando início a um processo de mudança que contribuirá para a intensificação da modernização técnica da agropecuária brasileira.

### 3. Modernização e transformações sociais na agricultura brasileira

O período posterior ao Estado Novo será caracterizado como fase de consolidação de um projeto urbano e modernizador. A década de 1950, assim como os anos subseqüentes, serão de avanço do setor industrial. A agricultura brasileira passará por profundas transformações técnicas, marcadas por forte intervenção estatal. O período entre 1945 e 1964 também será caracterizado pela intensificação da atuação política dos trabalhadores rurais, sob a forma de ligas, sindicatos e confederações. Neste sentido, os movimentos de rebeldia no meio rural brasileiro serão paulatinamente incrementados por formas mais organizadas de ação política (MARTINS, 1986).

A rápida passagem do governo Dutra (1946-1951), caracterizado pela redução da intervenção estatal e pela abertura da economia, será seguida do retorno ao nacionalismo de Vargas, eleito presidente em janeiro de 1951. Seu governo (1951-1954) será marcado por incremento no processo de substituição de importações que, no meio rural, refletir-se-á na implantação de indústrias produtoras de fertilizantes e máquinas agrícolas. O crédito rural continuará como importante política governamental, apesar de sua reduzida cobertura. Como continuidade ao processo modernizante, o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) irá provocar grande estímulo à industrialização, induzida pelo Estado, com participação de capitais estrangeiros e forte endividamento externo. Os investimentos em infraestrutura e a intensificação da produção interna de materiais elétricos e do setor de transportes, apesar de não direcionados especificamente ao meio rural, delinearão as bases para a aceleração da modernização agrícola após o golpe de 1964. Investimentos ligados à produção agropecuária não foram prioridade dentro do conjunto de ações do governo Kubitschek<sup>10</sup>. A despeito disso, durante a sua presidência, serão criadas as Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), ligadas ao fomento a atividades de extensão rural. Posteriormente, tais organizações terão suas ações coordenadas em torno da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR).

O período Kubitschek foi acompanhado de transformações sociais intensas no campo. O surgimento das *Ligas Camponesas* – movimento originário da organização política de grupos de posseiros –, em 1955, reflete a manutenção da questão agrária como importante elemento de tensão social na política brasileira. As disputas entre posseiros e fazendeiros em torno da ocupação de terras devolutas já havia apresentado resultados violentos em diferentes regiões do país, em grande parte devido ao processo de valorização dos territórios rurais ocasionado pela extensão da malha rodoviária do país<sup>11</sup>.

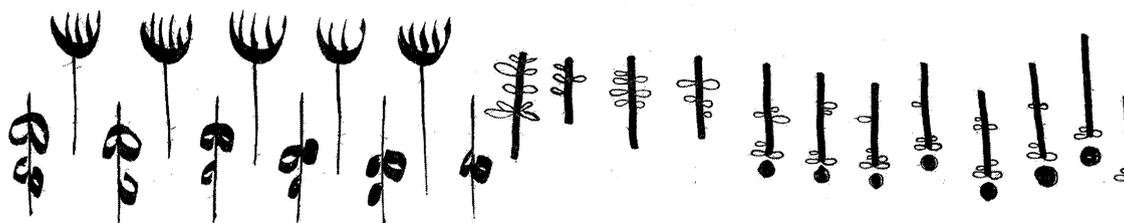
O forte crescimento experimentado durante a vigência do Plano de Metas, estratégia de desen-

urbanos irão manifestar-se sob a forma de movimentos como o tenentismo, fazendo com que o governo Artur Bernardes (1922-1926) governe fazendo uso constante de instrumentos de exceção, como o estado de sítio. O final daquele período também seria marcado pelo advento da quebra de bolsa de valores de Nova Iorque, cujos impactos sobre as políticas de proteção à produção cafeeira serão notáveis. Para mais detalhes, Cf. Martins (1982).

<sup>9</sup> Em 1938, os recursos da CREAI haviam representado o equivalente a 5% do total de financiamentos produtivos do Banco do Brasil. Em 1945, tal participação chegou a 62,2% do total. No entanto, o crédito rural institucional tinha pouca representatividade em relação à totalidade da agropecuária brasileira: dados de 1940 indicam que foram firmados 7.218 contratos nesta linha de financiamento, enquanto que números oficiais do período apontavam para a existência de cerca de 1.904.589 estabelecimentos rurais no país. O crédito rural não havia atingido sequer 0,4% dos agricultores do Brasil, naquele período. (MUELLER, 1983, p. 310).

<sup>10</sup> Segundo Gremaud et alii (2007, p. 384), o principal objetivo do governo Kubitschek foi a rápida industrialização, atingida mais claramente a partir de 1958. Naquele ano, por exemplo, a agricultura teria tido desempenho muito limitado em comparação aos demais setores: crescimento da ordem de 2%, muito aquém da expansão de 16,8% da indústria e de 10,6% do setor de serviços.

<sup>11</sup> Ainda segundo Martins (1986), dois grandes focos de conflito no campo, antes mesmo da década de 1950, estiveram relacionados à construção de rodovias que passariam por regiões até então pouco valorizadas no meio rural brasileiro. São os casos das disputas na região de Teófilo Otoni, em Minas Gerais, durante os anos de 1945 e 1948, e dos conflitos relativos às Revoltas de Trombas e Formoso, em Goiás, entre os anos de 1945 e 1957.



volvimento adotada pelo governo JK, trouxe seus impactos à economia brasileira:

*"Os principais problemas do plano estavam na questão do financiamento. Os investimentos públicos, na ausência de uma reforma fiscal condizente com as metas e os gastos estipulados, precisaram ser financiados principalmente por meio de emissão monetária, com o que se observou no período forte aceleração inflacionária. Do ponto de vista externo, [...] há uma deterioração do saldo em transações correntes e o crescimento da dívida externa, outra forma de financiamento do plano. A concentração de renda, por sua vez, ampliou-se pelos motivos já levantados: desestímulo à agricultura e investimentos na indústria com tecnologia e capital intensivo."* (GREMAUD; VASCONCELOS; JÚNIOR, 2007, p. 385).

Ao se comparar com as décadas anteriores, o início dos anos de 1960 indica grande retração da situação econômica. Principalmente após 1963, o país experimentou forte crise, com queda dos investimentos e reversão no crescimento da renda. Naquele ano, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) seria da ordem de 0,6%, contra uma inflação no patamar de 72,8% a.a.. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, formulado para o período de 1963-1965, durante o governo Goulart (1961-1964), destacava o setor agrícola como responsável pelo atraso do conjunto da economia. A baixa produtividade do setor limitaria a oferta de alimentos e matérias-primas necessárias à atividade econômica, restringindo o crescimento industrial. Tal rigidez na oferta de produtos agropecuários estaria vinculada às formas de acesso e uso da terra. A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e a formulação de um projeto de reforma agrária, no início de 1964, seriam reflexos destas conclusões. Todavia, a manutenção da crise econômica, a elevada instabilidade política e a ameaça de quebra de importantes compromissos – como a não-extensão de conquistas trabalhistas para o campo, assim como a não-alteração da estrutura agrária do país – teriam contribuído para o advento do golpe militar de 1964.

Durante o regime militar (1964-1985), os responsáveis pela política econômica do governo buscaram desenvolver uma nova linha de ações

para a agricultura. A antiga Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), órgão até então responsável pela execução da política agrária no país, foi substituída pelos dispositivos do novo Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 1964), que criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). A política agrária brasileira se voltaria principalmente para ações de colonização em áreas localizadas fora do Sudeste do país.

O objetivo do novo governo também se ligou à aceleração da modernização na agricultura, possibilitando maior produtividade do setor. Para tanto, foi fundamental o incremento das ações de crédito rural. Neste sentido, foi articulado, por meio da Lei 4.829 de 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), com a finalidade de garantir linhas de crédito baratas e acessíveis aos agricultores. A partir de então, grande parte do crédito agrícola, notadamente entre a década de 1970 e os primeiros anos da década de 1980, foi disponibilizada com taxas de juros nominais fixas. Com tal medida, os empréstimos acabavam tendo taxas de juros reais negativas, dado o ambiente de aceleração inflacionária. A principal fonte de recursos do sistema era o próprio orçamento do governo. De modo mais específico, o Banco do Brasil – principal intermediário financeiro do SNCR –, fazendo uso da Conta Movimento<sup>12</sup>, emprestava recursos com taxas de juros subsidiadas e sacava a descoberto tal quantia do Tesouro Nacional. A nova Lei estabelecia que parte dos recursos obtidos em depósitos à vista pelos bancos comerciais fosse destinada para o crédito rural – a *exigibilidade* –, compondo cerca de 10% do total recebido. O governo também implementou uma *Política de Garantia de Preços Mínimos*, visando proteger o produtor especialmente nos períodos de safra. Porém, tais medidas não atingiram os agricultores de igual maneira. Estando o crédito rural condicionado à capacidade de oferta de garantia – vinculada, por sua vez, à posse da terra –, somente proprietários tinham acesso ao sistema financeiro. Apenas médios e grandes produtores puderam beneficiar-se da melhor forma possível do SNCR.

Tal conjunto de medidas foi organizado tendo em vista dois mecanismos: os *Empréstimos do Governo Federal* (EGF) e as *Aquisições do Governo Federal* (AGF). Os EGF, como linha especial de crédito, objetivavam financiar a estocagem do produto pelo agricultor, dando a ele a possibilidade de adiar a venda da produção, esperando um mo-

<sup>12</sup> A Conta Movimento foi criada após a promulgação da Lei 4.595 de 1964 (que dispunha sobre a nova estrutura do Sistema Financeiro Nacional), para transmitir recursos do Banco do Brasil ao recém criado Banco Central, permitindo a sua entrada em operação. Antes da referida Lei, a execução da política monetária brasileira era feita por meio da Carteira de Câmbio e Redesconto do Banco do Brasil e do Serviço de Meio Circulante do Tesouro Nacional. A Conta fez com que o Banco do Brasil não perdesse a condição de autoridade monetária, podendo expandir os limites de suas operações de crédito por continuar sendo depositário do Tesouro Nacional. A Conta Movimento será encerrada em 1986, com graves impactos sobre o SNCR. Cf.

13 De acordo com dados do IBGE, em 1970, o país possuía cerca de 93.139.000 de habitantes, dos quais 55,92% viviam nas cidades, enquanto que 44, 08% residiam na zona rural. (GREMAUD *et alii*, 2007, p. 32).

14 Segundo Gremaud *et alii* (2007, p. 411) “[...] observa-se, no período, o aumento no consumo de fertilizantes, que passa de aproximadamente 200.000 t, em 1960, para mais de 1.900.000 t, em 1980. Esse mesmo crescimento também é verificado na utilização de tratores nos estabelecimentos agrícolas, que salta de 60.000 tratores, em 1960, para 550.000, em 1980”.

15 Nas pesquisas agropecuárias recentes, o termo “agronegócio” designa um conceito amplo, que tem a atividade agropecuária como o centro por meio do qual se projeta toda uma cadeia produtiva, que vai desde os insumos utilizados, a indústria de transformação, até o setor de distribuição e serviços referentes àquele setor produtivo. Neste aspecto, nem sempre será desprovida de sentido a utilização do termo “agronegócio familiar” para se indicar o conjunto de quatro componentes principais – insumos; o próprio setor; processamento; distribuição e serviços – referentes às atividades produtivas familiares altamente mercantilizadas no meio rural.

16 A ampla liquidez externa verificada a partir da primeira crise do petróleo (1973) garantiu a países como o Brasil o acesso a linhas de financiamento, por meio do sistema financeiro internacional, a taxas de juros flutuantes vantajosamente baixas. Repactuadas de prazo em prazo, estas taxas estavam geralmente atreladas àquelas praticadas na economia norte-americana. Todavia, os sucessivos déficits públicos experimentados pelos Estados Unidos levaram as autoridades econômicas daquele país a aumentarem substancialmente suas taxas de juros, buscando atrair aplicações externas. Tal medida, além de ter reduzido o volume de recursos internacionais disponíveis para economias como a brasileira, provocou o encarecimento das dívidas anteriormente contraídas pelo Brasil. Esta sucessão de acontecimentos irá explicar, em grande parte, o advento da Crise da Dívida, vivida pela economia brasileira a partir da década de 1980. Cf. Gremaud *et alii* (2007).

17 Segundo Graziano da Silva (1986, p.35), de um total de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários recensados em 1975, 50% possuíam somente 2,5% da área. Isso significava que cerca de 2,5 milhões de pequenos produtores detinham algo em torno de 8 milhões de hectares, resultando numa média de 3 hectares por produtor. Em contraste, apenas 1% dos maiores estabelecimentos controlava 45% da área total, com uma média de 3000 hectares por produtor, dentro desta categoria.

mento de preços mais oportunos. As AGF designavam as compras dos produtos agrícolas, feitas pelo governo, a preços prefixados. Por meio de tal medida, o produtor teria a possibilidade de buscar a melhor alternativa possível após a colheita: vender sua produção no mercado (ao preço definido na praça) ou para o governo (ao preço prefixado). Tais instrumentos teriam sido importantes para o estímulo à produção agrícola entre as décadas de 1960 e 1970. Deve-se também ressaltar dentro deste processo a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1972, com responsabilidades de execução e coordenação da pesquisa agropecuária no Brasil. Em 1974, as ações de extensão rural também sofreram modificações, por meio da criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), coordenadora de unidades menores, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

O processo de modernização pelo qual passou a agricultura brasileira após 1964 causou mudanças consideráveis no setor. Verificou-se um elevado grau de mecanização e de utilização de insumos químicos nas fazendas. Tal transformação proporcionou enorme aumento da produtividade agrícola, garantindo crescimentos intensivos das lavouras, contrariando a tradição de expansões extensivas – aumento da área plantada –, típicas na história agrícola do país. A população no campo diminuiu. Pela primeira vez, em 1970, verificou-se uma maior concentração demográfica nas zonas urbanas do país<sup>13</sup>. Houve, em conjunção a tais mudanças, forte aumento na demanda por produtos industriais pela atividade agropecuária<sup>14</sup>. As transformações técnicas na agricultura brasileira provocaram expansão na produção de bens exportáveis e, posteriormente, de culturas vinculadas aos mercados internos. A retração verificada nas lavouras de café e algodão, ao longo das décadas anteriores, será seguida pelo incremento no cultivo de culturas vinculadas à agroindústria, como a soja, a laranja e a cana-de-açúcar.

A extraordinária expansão da fronteira agrícola brasileira é outro traço marcante deste período. As áreas cultivadas estenderam-se cada vez mais em direção ao Centro-Oeste, ocupando limites de espaço que passariam de cerca de 29 milhões de hectares, em 1960, para aproximadamente 50 milhões, em 1980 (GREMAUD *et alii*, 2007). A agricultura passou a estabelecer uma inter-relação cada vez mais forte com a indústria, formando cadeias de produção consistentes entre os fornecedores de insumos e bens de capital, a própria atividade no meio rural, e os setores compradores de seus produtos, constituindo um complexo que posteriormente se convencionará chamar de “agronegócio”<sup>15</sup>. A pequena produção familiar se expandiu graças à ocupação de novos territórios nas fronteiras agrícolas – orientada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em 1970 – e ao arrendamento das propriedades de parte das empresas ligadas à agroindústria. Este último aspecto, por exemplo, teria contribuído para a formação, no

centro-sul do país, de uma pequena categoria de produtores familiares altamente integrados aos complexos agroindustriais.

No entanto, o processo de crescimento econômico brasileiro sempre dependeu de um ambiente externo favorável com grande poder de compra e elevada liquidez.

*“O capital estrangeiro, de uma forma ou de outra, historicamente fez-se presente em todas as fases da economia brasileira, tanto para o governo quanto para o setor privado. [...] o processo recente de endividamento externo brasileiro inicia-se principalmente a partir de 1968. A justificativa oficial para esse endividamento era a necessidade de recurso à poupança externa para viabilizar as altas taxas de crescimento ao longo do milagre. Parte das explicações do endividamento externo neste período reside nas profundas transformações do sistema financeiro internacional e na ampla liquidez existente, e na ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo na economia brasileira, exceto as linhas oficiais.”* (GREMAUD *et alii*, 2007, p. 533-534).

Porém, a economia mundial passaria por períodos conturbados a partir dos anos de 1970. Os choques nos preços do petróleo foram seguidos por substancial mudança da política econômica norte-americana, o que afetaria diretamente as condições do setor externo<sup>16</sup>. O ritmo de crescimento experimentado pelo Brasil nas décadas anteriores não será mantido no período seguinte, gerando grandes impactos à produção agropecuária.

De fato, a modernização da agricultura possibilitou a renovação técnica do setor, mas ao custo de elevada concentração de renda, bem como da queda no nível de vida da população rural. As mudanças experimentadas se fizeram mediante grande processo de aumento da concentração fundiária<sup>17</sup>, crescimento da utilização de mão-de-obra temporária e lenta expansão da força de trabalho ocupada no setor agropecuário, contribuindo para o elevado grau de concentração de renda ainda hoje verificado na zona rural brasileira. A redução da mão-de-obra assalariada no campo teria se relacionado com a intensificação do êxodo rural, entre as décadas de 1960 e 1970. Em adição a tais fenômenos, a concentração fundiária e a queda nas condições de vida no meio rural teriam incentivado o ressurgimento de organizações de defesa dos trabalhadores rurais, enfraquecidas pelo golpe de 1964. Em 1975, é fundada a Comissão Pastoral da Terra – movimento católico vinculado às disputas de terra no meio rural – e, em 1979, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (GOHN, 1997).

A partir da década de 1980, as dificuldades para a renovação dos empréstimos externos, somadas ao seu encarecimento, contribuíram para

o aumento da instabilidade econômica, com retrações nas taxas de crescimento e aceleração inflacionária. Dentre os diversos diagnósticos para a situação de recessão que se configurava, destacou-se aquele ligado às ineficiências da própria economia brasileira, dada a sua baixa exposição à concorrência internacional e a forte presença do Estado na economia. As reformas propostas diante do problema brasileiro haviam se voltado para a "disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para as áreas de saúde, educação e infra-estrutura, reforma fiscal [...], desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira". (BAUMANN, 2000, p. 13, *apud* GREMAUD *et alii*, 2007, p. 468)

Tais elementos, aliados à profunda recessão experimentada ao longo dos anos de 1980, tiveram grandes impactos sobre a política agrícola brasileira. A manutenção da política adotada para o campo – que assegurava crédito rural subsidiado como combustível para a expansão agropecuária – não foi possível em virtude das drásticas reduções de recursos externos. Os demais componentes da política modernizante também sofreram impactos da crise. Os serviços de assistência técnica e extensão rural serão limitados em virtude da extinção da EMBRATER, fazendo com que as EMATER regionais subordinassem-se aos governos estaduais. A nova política agrícola se voltaria para a valorização da capacidade concorrencial do setor, por meio da redução de barreiras tarifárias e abertura comercial, com diminuição da intervenção estatal. A contenção de recursos do Tesouro Nacional para o setor agrícola foi notável. Em 1985, eles teriam respondido por cerca de 64% do total de financiamentos e, em 1999, passariam a representar apenas 0,02% dos recursos (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2001, *apud* ALTAFIN, 2003, p.96). Tais medidas teriam impactos importantes sobre a agricultura familiar.

*"Para o segmento da agricultura familiar, a redução das estruturas do Estado e a rápida abertura da economia, no início da década de 1990, resultaram no aumento das dificuldades já enfrentadas. A parte das unidades familiares inseridas no mercado sofreu com a ruptura de mecanismos de proteção sem que tenha havido o devido estímulo para o enfrentamento da competição internacional. [...] Para os agricultores menos capitalizados e as regiões menos desenvolvidas, ficaram ainda mais remotas as possibilidades de inserção econômica, resultando no empobrecimento da população. Essa situação fez aumentar a importância de políticas sociais, como é o caso da previdência rural."* (ALTAFIN, 2003, p. 98).

## Conclusão

Os ajustes promovidos ao longo das décadas de 1980 e 1990, no que diz respeito à ação do Estado sobre a economia, tiveram impactos no perfil dos programas sociais implementados a partir de então. A tendência geral apontaria para a prioridade na formulação de programas calçados em aspectos de focalização, em detrimento da universalidade do atendimento, buscando atender aos grupos mais atingidos pela crise econômica. O aspecto de descentralização seria outro elemento característico dos programas sociais formulados na década de 1990. Neste sentido, buscar-se-ia transferir responsabilidades administrativas ao longo das diferentes esferas de poder. O estímulo à inserção de agentes privados dentro da estrutura dos programas governamentais também seria característico deste período (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Tais elementos estarão presentes na órbita dos programas governamentais ligados ao meio rural implementados na década de 1990, como o Pronaf.

O Pronaf tem como objetivo principal integrar a agricultura familiar à cadeia de agronegócios, garantindo-lhe agregação de valor à produção e à propriedade, ofertando linhas especiais de crédito para a agricultura familiar. Todavia, grande parte das pesquisas relacionadas ao Programa<sup>18</sup> indicou a concentração excessiva de seus recursos no Sul do país<sup>19</sup>. Como mencionado nas seções anteriores, o perfil de modernização agrícola brasileira incentivou um desenvolvimento desigual entre as regiões do país. Estando fortemente vinculada à produção agroindustrial, a agricultura familiar sulista capta a maior parte do crédito rural disponibilizado por meio do Pronaf, causando um desequilíbrio espacial prejudicial às regiões menos desenvolvidas do ponto de vista da produção familiar (notadamente, as Regiões Norte e Nordeste). Tal situação não deixaria de ser problemática, visto que o programa previa justamente a dinamização de tais localidades.

O caso exemplar do Pronaf indica a necessidade de se compreender a dinâmica social sobre a qual as intervenções governamentais são gerenciadas. Na experiência específica daquele Programa, a concentração de recursos na Região Sul tem sido minimizada por contínuas reformulações que, paulatinamente, estão contribuindo para uma maior captação de crédito por localidades mais pobres. De qualquer modo, o caso em questão, aliado à breve exposição feita neste trabalho, salienta que a dinâmica interna de uma sociedade tem importância decisiva no sucesso ou no fracasso das ações governamentais, não podendo ser desconsiderada sem riscos. Esse é um aspecto que justifica a prática da ciência social em momentos de crise como o que vivemos.

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Correa & Cabral (2000), Mattei (2005) e Pereira (2008).

<sup>19</sup> Segundo Mattei (2005, p. 23), em 1999, a Região Sul concentrou o equivalente a 49% dos recursos oferecidos no âmbito do Pronaf-Crédito, enquanto que o Nordeste participou com cerca de 26% dos mesmos. A despeito da redução contínua da participação do Sul no montante de recursos captados, aquela Região continuou, em 2006, a concentrar a maior parcela de recursos obtidos pelo Pronaf-Crédito (cerca de 38%), em detrimento dos Estados nordestinos (cerca de 26%). Cf. Pereira (2008, p. 124-125).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTAFIN, Iara Guimarães. (2003), *Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar: uma apreciação sobre a trajetória brasileira*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável: Política e Gestão Ambiental, Universidade de Brasília (UnB), datilo.
- BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete. (2006), *Política social*. São Paulo: Cortez.
- CARDOSO, Ciro Flamarion. (1987), *Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas Américas*. São Paulo: Brasiliense.
- CORREA, Vanessa Petrelli & CABRAL, Mayra dos Santos. (2000), *Uma análise da implantação do Pronaf: indicação de distorções*. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 40, Rio de Janeiro.
- GOHN, Maria da Glória. (1997), *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez.
- GRAZIANO DA SILVA, José & STOLCKE, Verena (orgs.). (1981), *A questão agrária*. São Paulo: Brasiliense.
- GRAZIANO DA SILVA, José. (1986), *O que é questão agrária*. São Paulo: Brasiliense.
- GREMAUD, Amaury; VASCONCELOS, Marco Antonio; JÚNIOR, Rudinei. (2007), *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas.
- INCRA/FAO. (1996), *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília: Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento.
- MARTINS, Luciano. (1982) A revolução de 1930 e seu significado político. In: GUIMARÃES, Manoel et alii (orgs.). *A revolução de 30*. Brasília: UnB.
- MARTINS, José de Souza. (1986), *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes.
- MATTEI, Lauro. (2005), *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Estudos Nead; 11)
- MUELLER, José. (1983), *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- PEREIRA, Márcio Fernandes. (2008) *Semear para distribuir ou concentrar*. Monografia de Bacharelado em Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB), datilo.
- PRADO JÚNIOR, Caio. (1992), *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- SOTO, William Héctor Gómez. (2002), *A produção do conhecimento sobre o mundo rural no Brasil*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- VEIGA, José Eli da. (1995), *Delimitando a agricultura familiar*. Anais do 23º encontro nacional de economia. Salvador: ANPEC, v. 2, pp. 41-59.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth. (1999), *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. In: TEDESCO, João Carlos (orgs.). *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: EDIUPF.