

O Projeto Nacional Desenvolvimentista, A Dinâmica da Agricultura e As Configurações Espaciais - 1964 a 1979

Project of National Development, Dynamics of Agriculture and Spatial Configurations from 1964 to 1979

Margarida de Cássia Campos
Universidade Estadual de Londrina
Londrina, Brasil

Resumo: A partir das argumentações teóricas, o trabalho evidenciou que o projeto nacional desenvolvimentista idealizado por Vargas logrou à economia nacional amplas taxas de crescimento industrial e dinamismo agrícola, permitindo lançar as bases de um país moderno para posterior implantação de uma nova etapa de desenvolvimento pelos militares. Essa nova etapa contou com altas taxas de crescimento industrial, em especial no período denominado Milagre Econômico (1968-1974). Além disso, o processo de modernização da agricultura deslanchou, criando um setor agrícola moderno e dinâmico para atender em particular ao aumento das exportações. A diversificação e o crescimento da pauta eram imprescindíveis para financiar as importações e, conseqüentemente, garantir o crescimento da produção interna, tanto da indústria como dos produtos agrícolas necessários ao suprimento das demandas de matéria-prima pela indústria nacional, bem como das novas demandas da crescente população. Na verdade, o entendimento do setor agrícola como sustentáculo do projeto nacional desenvolvimentista, claro que subordinado à industrialização, recebeu maior atenção do governo militar do que de seus predecessores. Foi durante esse período que tiveram início as mudanças mais profundas na base técnica da agricultura amparadas pelo suporte de várias políticas estatais, como crédito agrícola, política de preço mínimo, entre outras.

Palavras-chave: projeto nacional desenvolvimentista, agricultura, governo militar.

Abstract: This work shows how the national project of development idealized by Vargas left a legacy of industrial growth and of a dynamic agricultural sector, which permitted the post-1964 military governments to deepen national development. This phase was characterized by significant industrial expansion, especially during the so-called Economic Miracle (1968-1974). In addition to this, agriculture was modernized and a dynamic farm sector oriented to increasing exports was created in order to finance imports which could further fuel the growth of the domestic industrial and farm sectors so as to meet increased demand for raw materials for industry and food and other rural products for an expanding population. The farm sector was seen to be a key ingredient in the developmentalist project and received considerably more support from the military governments than from previous civil regimes. Profound change was induced in the technical base of agriculture through increased farm credit, price support and other governmental programs.

Keywords: national development project, agriculture, military governments.

Introdução

As novas dinâmicas impressas pelo agronegócio no espaço geográfico rural e urbano brasileiro serviram de inspiração para a referida pesquisa. Esta, por sua vez, baseou-se no seguinte questionamento: qual foi o papel das políticas públicas dos governos militares no fomento ao agronegócio?

Inicialmente, é importante destacar que a Revolução de 1930¹ teve papel primordial para a fundação das bases do desenvolvimento da industrialização brasileira. Esta trouxe novos elementos para a política e economia nacional. Um novo pacto de poder se firmou entre o latifúndio, recém-saído da abolição da escravatura e da Primeira República, e o capital industrial nascente, emergindo da diferenciação do antigo capital comercial (RANGEL, 2005a). Nesse pacto, o objetivo era transformar o Brasil: da condição de país agrário e exportador para uma economia industrializada. A agricultura deveria acompanhar esse processo, mudar suas bases técnicas de produção, ser mais dinâmica e atender às novas demandas, bem como continuar gerando produtos para a exportação.

Como salienta Bresser Pereira (2003), a partir de 1930 teve início a Revolução Nacional, responsável pela industrialização e construção de um Estado Nação, transferindo para dentro do Brasil os centros de decisão e permitindo a afirmação de uma identidade pautada nos interesses nacionais.

As reformas estruturais para tais mudanças foram executadas no período de 1930 a 1945. Com caráter inovador, as políticas abriram caminho para a implantação de um novo modelo econômico no Brasil, direcionado à industrialização. Essas reformas aceleraram as transformações econômicas em favor da industrialização brasileira e coube ao setor agrícola acompanhar tais mudanças. “Com efeito, a industrialização criava uma nova demanda por produtos agrícolas, tanto de gêneros para a crescente população urbana como de matérias-primas para as novas indústrias” (RANGEL, 2005a, p. 579).

Nos anos que se seguiram, o novo pacto de poder foi confirmado e consolidado. Os governos de Dutra (1946-1950) e Juscelino Kubitschek (1955-1960) também continuaram os processos para modernização do país, através da aplicação de planos de desenvolvimento econômico (Planos Salte, 19 e Plano de Metas, 1956). Esses planos foram fundamentados sobre o tripé capital estrangeiro, capital nacional e Estado. Os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) desenvolveram condições políticas e econômicas favoráveis ao capital nacional, através da atuação de um conjunto de forças democráticas.

Com o Golpe Militar de 1964, consolidou-se um subsistema econômico associado à economia mundial, impulsionando a concentração e a internacionalização do capital aplicado nos diversos setores da economia. O país presenciava uma nova etapa de desenvolvimento capitalista caracterizado pelo “Milagre Econômico”, com altas taxas de crescimento. Essas mudanças foram decisivas para a agricultura, pois prevaleceu a opção modernizante aliada aos processos de industrialização, de modo que os alicerces do Brasil moderno estavam consolidados. Os referidos governos não mediram esforços na constituição de empresas estatais que possibilitassem o emparelhamento do Brasil aos demais países possuidores de tecnologias agrícolas avançadas. O objetivo era atender às necessidades geradas pela industrialização, aumento populacional, expansão do

mercado interno e diversificação da pauta de exportações de produtos agropecuários, tendo em vista o equilíbrio da balança comercial.

Portanto, nas últimas sete décadas, a agropecuária passou por profundas transformações, como a centralização de capitais (via articulação do capital monopolista); ocupação de novas áreas (em especial o Centro-Oeste); desagregação da produção de autoconsumo; transformação de parte da pequena produção em produção especializada e com alta produtividade integrada ao mercado, e de uma parte do latifúndio em empresas capitalistas; e expansão da produção de alimentos para os mercados interno e externo. Essa expansão da produção de alimento foi concretizada a partir da inserção competitiva do Brasil no mercado alimentício mundial, por meio do crescimento e da diversificação dos produtos agrícolas, êxodo rural, utilização de pouca mão de obra para o trabalho agrícola, intensa mecanização, além da utilização de insumos e suporte técnico-científico ofertado por empresas privadas e pelo Estado (SORJ, 1980; DELGADO, 1985; SILVA, 1998).

O objetivo fundamental do presente artigo é demonstrar e analisar as políticas econômicas durante o governo dos militares, entre os anos de 1964 a 1979, que ficaram conhecidas como Projeto Nacional Desenvolvimentista². E, por fim, demonstrar que o aumento do plantio de soja no território nacional é parte integrante desse projeto, bem como as configurações espaciais impressas no espaço geográfico após a expansão do complexo sojicultor.

Tendo em vista esse objetivo, torna-se pertinente questionar: as ações econômicas e políticas do Projeto Nacional Desenvolvimentista direcionaram uma nova configuração espacial, voltada para o desenvolvimento do modo capitalista de produção no espaço geográfico brasileiro?

Para alcançar o objetivo, o caminho metodológico passou por leituras de várias obras, com a finalidade de entender alguns temas, conceitos e ideias utilizados durante a pesquisa.

São aqui consideradas especialmente algumas ideias desenvolvidas por Ignácio Rangel no processo de compreensão do comportamento da economia mundial (os ciclos) e de como essas ideias influenciaram a economia brasileira. Para tanto, a teoria da “Dualidade Básica da Economia Brasileira³”, o Pacto de Poder de 1930⁴ e o Golpe de 1964 são contemplados na pesquisa, visando explicar como se realizou o Projeto Nacional Desenvolvimentista e de que forma a dinamização da agricultura se inseriu nesse processo.

A Crise Política do Início da Década de 1960

A reforma agrária, como pré-requisito para a industrialização, era defendida por parte da esquerda antes de 1930 (inclusive Ignácio Rangel) e pela esquerda do início da década de 1960. Porém, anos depois, o próprio Ignácio Rangel constatou que a estrutura agrária não impediu a industrialização pós-1930 do Brasil.

Com efeito, a reforma agrária, capítulo essencial da revolução democrático-burguesa, indispensável para a ampliação do mercado interno e, principalmente para a estruturação do mercado de mão de obra, teria que ser postergada por

toda uma etapa do desenvolvimento econômico brasileiro. Noutros termos, o capitalismo industrial brasileiro teria que desenvolver-se em condições que não lhe são próprias – fonte de muitas das suas características anômalas, quando não abertamente teratológicas (RANGEL, 2005b, p.85).

No início da década de 1960, quando se retomou a discussão de que a Reforma Agrária seria imprescindível para o dinamismo da economia brasileira, o latifúndio “sócio maior” da terceira dualidade, agora plenamente capitalista, sentiu-se ameaçado pelos rumos que o governo de João Goulart parecia querer imprimir à sociedade e economia brasileiras. Então, por meio do Golpe Militar, assegurou a sustentação do pacto de poder nascido com a terceira dualidade.

As revoluções mudam os pactos fundamentais de poder das sociedades ao passo que aquele movimento tinha por objetivo sustentar um pacto que começava a apresentar sinais de senectude. Entretanto, meu parecer era que o pacto então vigente ainda não havia esgotado suas virtualidades, o que mesmo sem justificar, explicava o movimento de 31 de março [...] (RANGEL, 2005a, p. 736-737).

João Goulart também tinha pretensões de realizar uma ampla reforma trabalhista, concedendo benefícios aos trabalhadores, e isso desagradava a classe da burguesia industrial ou “sócio menor” da terceira dualidade.

Nesse aspecto, Pereira (2003) defendia a reforma agrária nos primeiros anos da década de 1960. Segundo ele, a reforma era pertinente se fosse considerado que a agricultura precisava se transformar num fator dinâmico para continuação do processo de desenvolvimento industrial.

Para que o desenvolvimento ocorra, porém, é preciso que a agricultura tenha suficiente resistência não somente para suportar a transferência de renda, mas também para ser capaz de liberar mão de obra para atividades industriais e de serviços (através do êxodo rural) e, ao mesmo tempo, continuar a aumentar a produção, a fim de atender a demanda crescente de produtos agrícolas, causada pelo aumento da população e da renda. Se a agricultura não tiver essa resistência, provocar-se-á um ponto de estrangulamento grave no desenvolvimento econômico. Além da inflação estrutural, será necessário exportar alimentos, desviando preciosos recursos da importação de máquinas e equipamentos (PEREIRA, 2003, p.129).

O autor ainda pontua que, ao manter a estrutura agrária concentrada, inadequada e injusta, a agricultura não podia se transformar num setor dinâmico e responder às novas demandas econômicas do Brasil. Porém, esse raciocínio estava equivocado, já que a reforma agrária nunca veio e a estrutura fundiária permaneceu intacta. A partir de 1964, outros meios foram utilizados para transformar a agricultura num setor dinâmico, com níveis crescentes de produção e, posteriormente, de produtividade.

No período de 1962-65, o crescimento do Brasil foi pífio em relação ao período anterior, (11,3% ao ano em 1957-62), enquanto o desempenho do mundo capitalista durante esse período foi de 6,3% e o denominado “terceiro mundo” cresceu a um ritmo

de 8,1% ao ano. Além do prenúncio de uma crise mundial, fase B do ciclo longo de Kondratiev, havia uma crise interna demonstrando que a economia nacional gerava seus próprios ciclos nos primeiros 5 anos de cada década pós-1920. A economia brasileira passava por uma fase depressiva dos ciclos médios de Juglar, caracterizando o Brasil, mesmo sendo suscetível às flutuações dos ciclos longos, como um país capaz de engendrar os próprios ciclos. Dever-se-ia promover a superação da crise iniciada nos primeiros anos da década de 1960 (RANGEL, 2005a).

Para Rangel (2005a), a ditadura militar inseriu-se como um período bem definido na história tanto do Brasil como do capitalismo mundial. Corresponde ao decênio final da fase A do quarto ciclo longo e ao primeiro decênio da fase B do mesmo ciclo. A crise foi a responsável pela derrubada do governo constitucional e instalação do governo militar. A saída dessa crise não era somente uma solução econômica, mas era também uma solução social. A sociedade almejava pelas reformas que estavam contidas nos discursos do presidente João Goulart.

A resposta encontrada pela coalizão da terceira dualidade foi um golpe militar, criando condições jurídico-institucionais novas capazes de amenizar a pressão social (Estatuto da Terra de 1964; Estatuto do Trabalhador Rural de 1965) e de conduzir o Brasil a um novo dinamismo econômico (Milagre pós-1968). A ideia de “desenvolvimento” como bandeira de governo foi retomada através da instalação do “Programa de Ação Econômica do Governo” (PAEG)⁵ no período de 1964-1966. O principal objetivo desse plano era “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país”. Uma das estratégias para cumprir essa meta era a expansão das exportações, enquanto a contenção da inflação vinha em segundo lugar.

Período de 1964 -1967: Os Ajustes Econômicos Para o Crescimento

O período de 1964-1967 caracterizou-se como fase de ajuste conjuntural e estrutural da economia, cujo objetivo era alavancar o quadro de estagnação econômica característico do início da década de 1960 (HERMANN, 2005).

Cabe ressaltar que a correção monetária das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), planejada e executada durante o PAEG, foi fator primordial para que o milagre ocorresse. Essa correção das ORTNs diminuiu as perdas decorrentes da inflação. Assim, o governo pode financiar o déficit público e tornar o sistema tributário mais equilibrado. Em 1967, esse sistema foi remodelado para aumentar a arrecadação, com a centralização na esfera federal e a eliminação os impostos em cascata que, no entanto, vigoram atualmente – Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), além de outras contribuições. O combate à inflação não obteve tanto sucesso, contudo as reformas institucionais alteraram toda a estrutura da economia nas áreas tributais, bancárias, financeiras e de política salarial. Desse modo, o governo não precisava se preocupar quanto à próxima etapa com esses gargalos, e sim em dinamizar o crescimento econômico (CONZ e MENDONÇA, 2005). Portanto, particular importância teve a correção monetária para o “Milagre Econômico”.

A partir da instauração do governo de Castelo Branco⁶, o planejamento passou a direcionar o desenvolvimento da economia (políticas fiscal, monetária, financeira, salarial

e habitacional)⁷. Interveio diretamente na economia através das grandes empresas públicas, responsáveis pela criação da infraestrutura que garantiu êxito em relação ao crescimento econômico durante o período militar. Essas empresas adotaram tecnologia moderna, receberam estímulo fiscal e crédito do governo, e captaram grandes lucros no mercado nacional.

Castelo Branco deixou o poder e quem assumiu foi o general Costa e Silva, que governou o país de 1967 até fins de 1969. Durante esse período, houve um endurecimento do autoritarismo (ato institucional nº 5)⁸, que tornou as liberdades civis mais controladas do que no governo de Castelo Branco, e o início de um crescimento espetacular da economia denominado por muitos “Milagre Econômico”. Toda política econômica durante esse período foi comandada por Antonio Delfim Neto, convidado por Costa e Silva para exercer o cargo de ministro da Fazenda.

Em julho de 1967, o Ministério de Planejamento implantou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que possuía dois objetivos fundamentais: 1- aceleração do crescimento; 2- contenção da inflação. Na fase inicial desse plano, o governo deveria dinamizar o crescimento para aproveitar melhor a capacidade ociosa existente e depois investir na melhoria da qualidade e na quantidade dos fatores de produção, principalmente nos setores prioritários. Para cumprir a segunda etapa, cabia ao governo investir em infraestrutura, energia, transporte, comunicação, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação, agricultura etc. Esses investimentos dariam subsídios para o crescimento econômico expandindo o nível de atividade (LAGO, 1990).

Os períodos de recessão geram capacidade ociosa em alguns setores da economia direcionados ao mercado externo, que tiveram um grande desenvolvimento nos anos de ascensão. Rangel, em “A Dialética da Capacidade Ociosa” (RANGEL, 2005a), argumenta que a superação dessa crise somente poderá ocorrer quando esse setor que desenvolveu capacidade ociosa escoar seus excedentes de capital e dinheiro para outros setores formados como pontos de estrangulamento, em decorrência da sua expansão e dinamismo no período de ascensão da economia. Se houver esse movimento, o país gera um ciclo médio endógeno – o ciclo Juglar (é preciso considerar que a geração desses ciclos depende também de mudanças na condução da política econômica, no sentido de incentivar a superação dos pontos de estrangulamento). Todo esse processo também auxilia no entendimento das flutuações de ascensão e recessão da economia brasileira, claro que em conjunto com as flutuações provenientes dos países centrais.

Retomando a crise de 1960, esta evidenciou de certa maneira alguns pontos de estrangulamento na economia. Coube ao governo detectá-los e elaborar um plano para sair da recessão. Mais uma vez na história econômica brasileira, o intervencionismo estatal foi “peça-chave” para lograr dinamismo econômico, em especial no período de 1968-73 e nos anos subsequentes, que Barros de Castro e Pires de Souza (1985) denominaram “marcha forçada”.

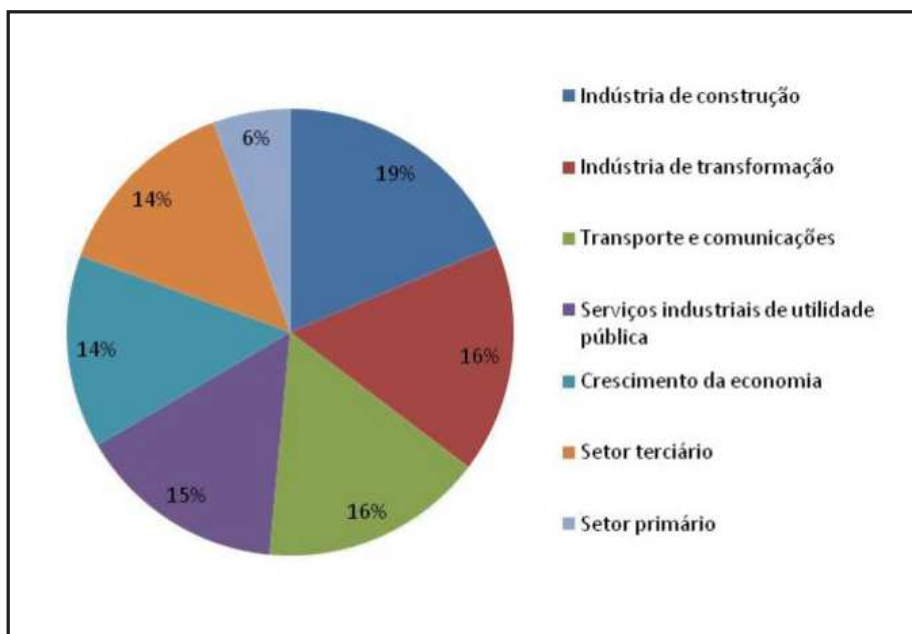
A evolução favorável de diversos setores foi influenciada por políticas governamentais específicas. Assim, a agricultura beneficiou-se de farto volume de crédito concedido pelas autoridades monetárias, as taxas subsidiadas e que foi uma das causas principais da expansão monetária no período. **Destaca-se o surgimento da soja como produto de importância crescente na pauta de**

exportação e consumo interno, enquanto o café perdia peso relativo dentro do setor agrícola e no total das exportações. Ocorreu também no período um processo acentuado de mecanização da agricultura brasileira, com efeitos de demanda importantes sobre o setor industrial (LAGO, 1990, p. 239, grifo nosso).

O Milagre Econômico de 1968-1973

As políticas de investimento do governo no período de 1968-73 constituíram fator impulsionador do crescimento global da economia, em particular da indústria de bens de capital. Entre 1966 e 1975, os investimentos globais das principais empresas estatais demonstraram que os setores nos quais os investimentos se destacaram foram o de energia elétrica (com 55% dos investimentos em 1966-69, e 43% do total entre 1970 e 1975) e o de petróleo e petroquímica (com, respectivamente, 19% e 21% dos investimentos). As ferrovias mantiveram uma participação constante com 12%, e os investimentos no setor de telecomunicações aumentaram de 6% para 9% do total. A participação do ano subiu de 4%, (em 1966-69) para 9% (em 1970-75), e os investimentos na mineração passaram de 4% para 6% (LAGO 1990,).

Os dados da Figura 1 mostram os expressivos números da economia, em especial dos setores estatais de transporte e comunicações, e dos serviços de utilidade pública, que de certa maneira impulsionaram outros setores e foram anteriormente o fator preponderante a lograr êxito à economia brasileira durante o “Milagre Econômico”.



Fonte: Lago (1990).

Figura 1: Crescimento da economia no período 1968-1973.

Em meio a esse surto econômico, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)⁹ no ano de 1973, marcando um forte intervencionismo do

governo na condução da política econômica para garantir o sucesso do “Projeto Nacional Desenvolvimentista”. O propósito dessa empresa seria dinamizar a agricultura nacional, via produção de pesquisa e tecnologias adequadas às condições edafoclimáticas brasileiras; servir aos interesses do desenvolvimento da economia, tanto para a diversificação de produtos agropecuários e alimentos destinados à população urbana em crescimento, quanto para fornecimento de matéria-prima à indústria; e, em especial, diversificar a pauta de exportações, já que a partir da década de 1950 o café brasileiro perdeu espaço para outros produtores no mercado mundial, devido à baixa qualidade dos grãos.

Após 1930, os formuladores da política econômica perceberam que não podiam ficar reféns de um único produto direcionado à exportação. O “boom de *commodities*” ocorrido no início da década de 1970 foi mais um incentivo às exportações agrícolas dos países periféricos. Esses fatores contribuíram para o entendimento da criação da EMBRAPA, justamente em meio ao Milagre Econômico, como mais uma estatal criada para servir de base de sustentação do “Projeto Nacional Desenvolvimentista”, Este, por sua vez, deveria ser realizado via industrialização, contando com suporte de um setor agrícola dinâmico e capitalista.

Inserido nessas colocações, é nítido que a opção do governo, principalmente pós-1964, foi a agricultura capitalista. Assim, a EMBRAPA foi criada para dar suporte à agricultura capitalista. A opção estatal por esse tipo de agricultura explica em parte o seu sucesso atual, sendo que hoje o agronegócio constitui um dos setores mais dinâmicos e bem-sucedidos da economia brasileira. Esse entendimento permite compreender outro motivo da não ocorrência da reforma agrária nas últimas décadas: os latifundiários ainda são parte do aparelho estatal nos meios político, econômico e jurídico. A estes convém o incentivo da agricultura capitalista e a retirada dessa reforma da pauta de programas governamentais.

Cabe lembrar que todo o dinamismo experimentado durante o “Milagre Econômico” teve na agricultura peça fundamental, que desde 1965 passou a ser beneficiada por vários incentivos e programas de modernização. O Sistema Nacional de Crédito Rural constituiu um exemplo de política pública de fomento irrestrito à diversificação e dinamismo do setor agrícola, que garantiu a melhoria dos índices de produção graças à incorporação de insumos (fertilizantes, máquinas e defensivos agrícolas) financiados por esse programa.

As altas taxas de crescimento após 1968 resultaram de uma nova etapa de desenvolvimento capitalista. Foi possível aperfeiçoar e modernizar a estrutura já existente, além de consolidar o caráter associado ao capital internacional do novo desenvolvimento.

A Recessão Mundial e o II PND: O Crescimento em Marcha Forçada

Após 1973, foi inaugurada uma nova fase B do ciclo longo de Kondratiev, implicando em relativo estrangulamento do comércio exterior e obrigando as economias de países periféricos a desenvolverem formas de substituição de importações, ou seja, um crescimento direcionado “para dentro” e acompanhado da diminuição do ritmo de exportações, impulsionada na fase anterior. (RANGEL, 2005b). Essas colocações podem ser corroboradas pelos dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de exportações mundiais no período de 1960 a 1979.

	1960-73		1973-79	
	Índices	% a. a.	Índices	% a.a.
Mundo Capitalista	278	8,1	130	4,5
Mundo Capitalista Desenvolvido	297	8,7	136	5,3
América do Norte	247	7,2	131	4,6
Mercado Comum Europeu	306	9,0	136	5,6
Japão e Israel	607	14,8	155	7,6
Mundo Capitalista Subdesenvolvido	242	7,0	120	3,1

Fonte: Rangel (2005b).

Na Tabela 1 é possível observar que houve uma redução das taxas de exportação tanto em países capitalistas desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. Assim, a perda de ritmo das exportações mundiais no período de 1973-1974 está associada diretamente à crise do petróleo, que prenunciou a fase B do quarto Kondratiev.

Diante de um cenário depressivo da economia mundial, quais caminhos o Brasil deveria trilhar? A opção do Brasil não foi pelo ajustamento, como fizera na época grande parte dos países capitalista (EUA, Holanda e Alemanha) e até mesmo o México. Esses países realizaram um “ajustamento de suas economias, mediante políticas de desaquecimento acompanhadas da elevação gradual ou mesmo desregulação dos preços dos derivados de petróleo.” (CASTRO e SOUZA, 1985, p.29).

Para Barros de Castro e Pires de Souza (1985), a escolha feita em 1974 de continuar o crescimento contém alta dose de racionalidade econômica, já que conformava uma estratégia econômica oportuna e promissora.

Ao analisar o II PND, (Plano Nacional de Desenvolvimento) lançado em 1974¹⁰, os autores citados concluem que esse plano, ao propor para objetivo principal “cobrir a área de fronteira entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento”, tinha como uma das áreas de atuação a consolidação de uma economia moderna mediante implantação de novos setores, criação e adaptação de tecnologias, e ajustamento “às novas realidades da economia mundial”. Assim, esse projeto reconhecia a vulnerabilidade da economia brasileira frente às fontes de energia e buscava atingir várias metas para construção de uma moderna economia industrial, contudo através de investimentos em autoabastecimento e desenvolvimento de “novas vantagens comparativas”.

Para corroborar essa tese, os autores destacam que a metalurgia e petroquímica, atividades particularmente energéticas e intensivas de desenvolvimento tecnológico, receberam muita atenção no II PND. Este também procurava superar alguns “pontos de estrangulamento” visíveis na economia brasileira, que ainda não fora de fato afetada pela

Crise de 1973, como as atividades ligadas à produção de insumos básicos (química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos) e de bens de capital-departamento I. (CASTRO e SOUZA, 1985).

Diante dessas colocações, Barros de Castro e Pires de Souza afirmam que a estratégia de 1974 não consistia em postergar problemas, mas atacava pontos da estrutura produtiva nacional em busca de uma redução da dependência externa de importações, em especial a energética. E essa perspectiva estava correta, tendo em vista que em 1979 houve mais um agravamento da Crise do Petróleo no cenário mundial.

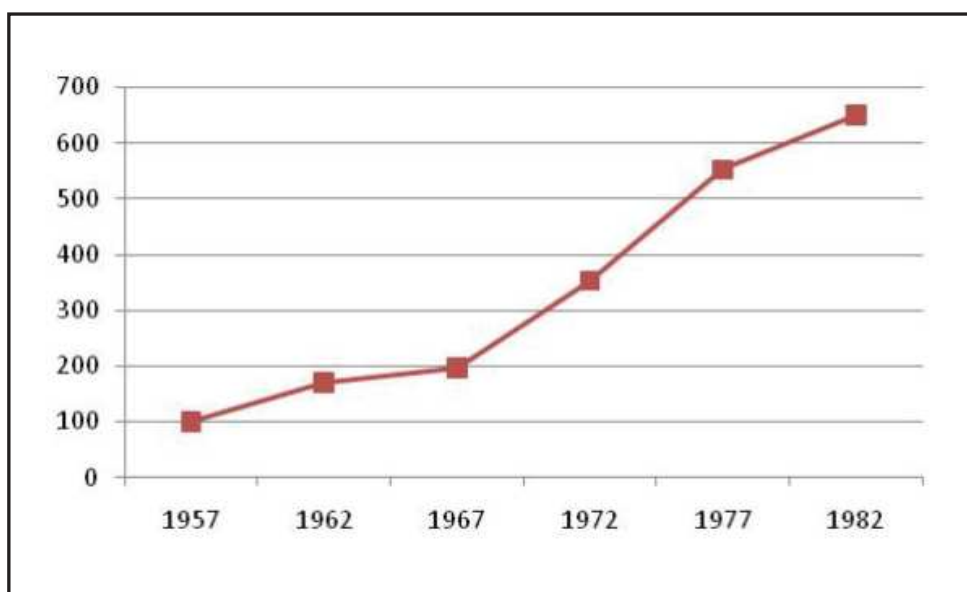
Meu entendimento do II PND é, como vimos, diferente. Trata-se de um plano cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise, que tornou patente a vulnerabilidade da economia brasileira [...] (CASTRO E SOUZA, 1985, p. 44)

Hermann (2005) também corrobora com essa ideia, porque no ambicioso II PND era necessário, se considerarmos o momento econômico brasileiro:

[...] Uma forte desaceleração econômica naquele momento implicaria riscos e custos elevados para as empresas investidoras, bem como para os bancos envolvidos no financiamento dos novos empreendimentos. Havia, portanto, uma forte demanda empresarial pela continuidade do crescimento. Por razões políticas, o atendimento dessa demanda interessava ao governo Geisel, que, tal como o governo Castello Branco, buscava a legitimidade do poder pelo crescimento econômico. (HERMANN, 2005, p. 101)

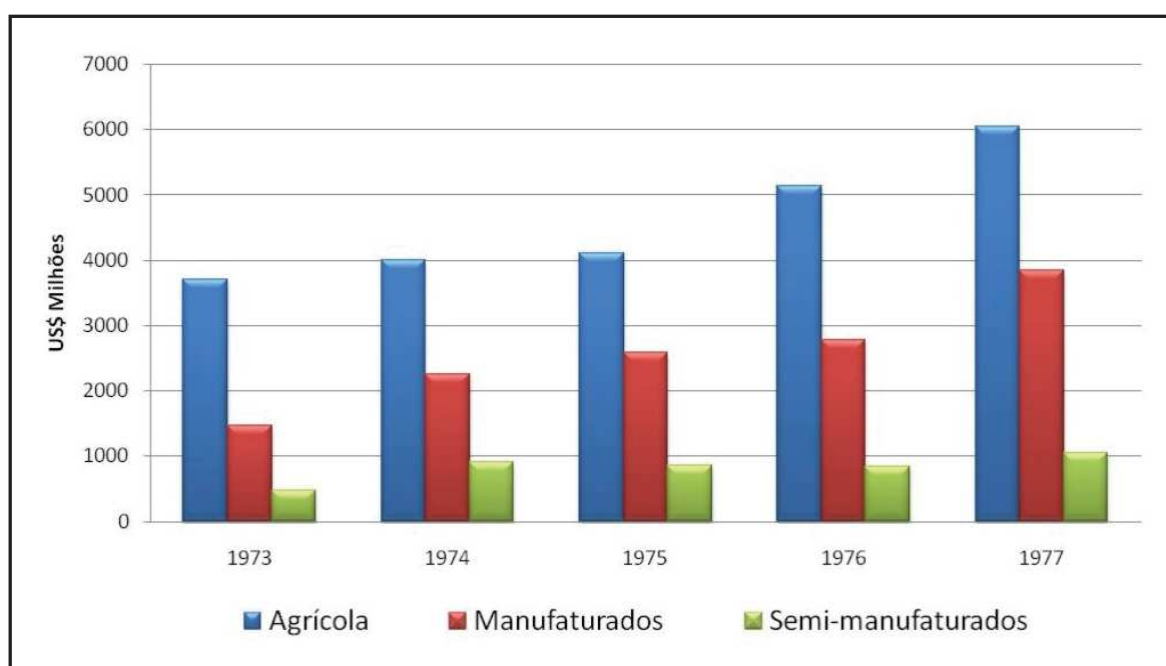
De acordo com essa ideia, o II PND era pretensioso, se considerarmos a conjuntura internacional totalmente desfavorável após o primeiro choque no preço do petróleo no mercado internacional. O mundo, em especial o capitalista, entrou em fase recessiva do quarto ciclo de Kondratiev. Entretanto, o Brasil continuou com um plano ousado, que lhe rendeu o apelido de “ilha da prosperidade” até 1980. “Entre 1975 e 1980, a produção industrial brasileira esteve crescendo à razão de 7,6% ao ano, contra o crescimento de 10,4% obtido no período de 1965-70 e os 4,5% ao ano alcançados no período 1975-80, no mundo capitalista” (RANGEL, 2005a, p.712). Isso ocorreu porque, apesar do efeito depressivo do ciclo longo, o período de 1973-1980 correspondeu à fase ascendente do nosso ciclo breve, garantindo sucesso ao II PND. E como vimos anteriormente, o Brasil sempre conseguiu reagir bem aos períodos recessivos da economia mundial.

Os índices positivos obtidos pela economia brasileira após 1976, como se pode observar nas Figuras 2 e 3, corroboram a tese de Castro e Souza (1985). De 1973 a 1980, graças à opção de financiamento, a economia brasileira obteve êxito nesse tipo de política, incluindo as exportações, que apresentaram aumento significativo. Mesmo no cenário “sombrio” de crise mundial, o Brasil continuava a adotar a política de substituição de importações.



Fonte: Rangel (2005a).

Figura 2: Produção industrial no Brasil no período de 1957-1982.



Fonte: Homem de Melo (1979).

Figura 3: Exportações agrícolas, semimanufaturados e manufaturados no período de 1973-1977.

Em relação à “opção de 1974” e os êxitos da economia após a primeira Crise do Petróleo, Serra pontua:

É importante notar que, considerando o período 1973-80 em seu conjunto, tal desaceleração esteve longe de configurar uma situação depressiva, pois o crescimento médio do PIB superou ligeiramente os 7 por cento ao ano, taxa que corresponde à tendência histórica do pós-guerra, significativamente mais elevada do que a correspondente às economias não exportadoras de petróleo, desenvolvidas ou subdesenvolvidas (SERRA, 1982, p.118) .

A Dinamização da Agricultura e as Novas Configurações Espaciais: A Expansão do Plantio de Soja no Território Nacional

Segundo Delgado (1985), a partir de 1965, três inovações foram introduzidas no sistema de incentivos da política econômica e da política monetária. Essas mudanças beneficiaram a agropecuária em geral, aparecendo como peças-chaves do novo arranjo de medidas para esse setor.

- a) O aparecimento do Sistema Nacional de Crédito Rural, subsídios agrícolas à modernização da agricultura.
- b) Medidas de subsídios à exportação, sob a forma de isenções, créditos fiscais e taxas de juros favorecidos (dec. lei nº 491/69 e vasta legislação de decretos e portarias subsequentes).
- c) Adoção do sistema de minidesvalorização (1968), em vez de taxa de câmbio fixa, sujeita a grandes desvalorizações.

Delgado (1985) enfatiza que a nova política cambial pós-1968, com incentivos fiscais e financeiros à exportação de manufaturados e produtos das agroindústrias, modifica sensivelmente a estratégia expropriatória dos anos 1950. A forma de articulação de uma política monetária específica, com vistas a viabilizar simultaneamente exportações agroindustriais e modernização agropecuária, constituiu uma nova e importante estratégia que foi sendo definida no final da década de 1960, e que se manteve com relativo êxito até o final da década de 1970.

Através da análise de dados, é possível constatar que a contribuição dos produtos primários respondeu por uma parte considerável do aumento das exportações no período de 1968-1973. E o aumento mais notável, sem dúvida, foi o da exportação da soja, cuja participação no total aumentou de apenas 1,9% (em 1967-1968) para 19,8% em 1973. (LAGO, 1990).

O incentivo à exportação também fazia parte da política estatal de aceleração do desenvolvimento, como as políticas de minidesvalorizações cambiais lançadas em meados de 1968, que estimulavam as exportações. Porém, sem desconsiderar que durante o governo Castelo Branco já haviam sido criados incentivos fiscais e creditícios em benefício das mesmas. E por que incentivar as exportações? Quais benefícios favoreceram a economia? Como o departamento I encontrava-se em formação, ainda em fase pré-industrial, tendo em vista que o Brasil iniciara sua industrialização via substituição de importações

através do departamento II, era necessário aumentar as exportações e as divisas para suprir as necessidades da demanda de máquinas e equipamentos, que não podiam “ainda” ser produzidos internamente.

Como nesta, ao final da fase A do ciclo longo de Kondratiev havia liquidez suficiente no mercado internacional de capitais para absorver os anseios de aumento de exportações, tanto de produtos manufaturados como primários.

É importante destacar que o crescimento da economia mundial, no início da década de 1970, ganhou mais dinamismo com o “boom de *commodities*” ocorrido a partir de 1972. Nesse panorama positivo para as exportações dos produtos primários (durante fase A do Kondratiev havia maior necessidade de matérias-primas, alimentos e mercados consumidores periféricos), a taxa de crescimento dos exportáveis (sem o café) no período de 1968 a 1976 foi de 9,79%, enquanto a taxa dos domésticos era de 3,32%, favorecendo os primeiros pelos bons preços no mercado internacional e por políticas econômicas de incentivo às exportações.

A política governamental desempenhou papel importantíssimo em relação ao aumento das exportações, cabendo destacar que a partir de 1968 o Conselho de Comércio Exterior definiu novos objetivos de atuação: aumentar a competitividade dos produtos brasileiros; diversificar as exportações, em especial dos produtos manufaturados e semiacabados; e manter o suprimento de matéria-prima importada, bens intermediários e de capital a preços estáveis, sem prejudicar a industrialização. (LAGO, 1990).

A partir da definição desses objetivos, o governo implantou medidas fiscais e creditícias diretas, política cambial mais flexível e outras medidas indiretas (melhoramento de infraestrutura de transporte, distribuição e comercialização, promoção governamental no exterior de alguns produtos de exportação) que aumentaram consideravelmente a “participação do Brasil no comércio exterior, a qual passou de 0,88%, em 1967-1968, para 1,20% ,em 1972-1973” (LAGO, 1990, p. 276).

As políticas cambial e de comércio exterior foram bem sucedidas após 1968, tanto no aumento das exportações quanto das importações, contribuindo para alavancar a economia nacional. Isso também se deveu a uma melhor atuação do Cacex, (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) que garantiu maior diversificação dos mercados e abertura para o exterior.

Entre as estatais que tiveram papel-chave durante esse período, cabe destacar as que ofereciam crédito para financiar equipamentos destinados em especial à produção agrícola. “No período de 1967 a 1973, cresceu a participação do Banco do Brasil no crédito rural, que passou de 53,3%, em 1967-1968, para 67,4% em 1972-1973” (LAGO, 1990, p.262).

Cabia às empresas estatais se mobilizar no sentido de fazer cumprir as metas propostas no II PND. Como o sistema EMBRAPA havia sido criado recentemente, a este também foi delegada a função de auxiliar no crescimento de 7% da agricultura estipulado pelo referido plano, e na meta de aumentar as exportações em aproximadamente 2,5 vezes o volume de então.

A soja já despontava com produto na pauta de exportações superior a US\$ 50 milhões, em 1972. Os formuladores de políticas para fomento ao setor agrícola, já em julho de 1974, encomendaram a alguns pesquisadores da EMBRAPA um projeto de

implantação do Centro Nacional de Pesquisa da Soja. O objetivo era incentivar o cultivo dessa oleaginosa, tendo em vista a importância do crescimento desse produto na pauta de exportação (como mostra a Tabela 2) e os excelentes preços no mercado mundial. Em resumo, o II PND tinha a pretensão de galgar para o Brasil o posto de potência internacional e a EMBRAPA era um dos instrumentos utilizados na concretização de tal projeto.

Tabela 2 - Exportação agrícola (US\$ milhões).

Ano	Produtos de exportação superior a US\$ 50 milhões
1953	Algodão, cacau, café
1954	Algodão, cacau, café
1955	Algodão, cacau, café
1956	Algodão, cacau, café
1957	Cacau, café
1958	Cacau, café
1959	Cacau, café
1960	Açúcar, cacau, café
1961	Açúcar,, algodão, café
1962	Algodão e café
1963	Açúcar, algodão, café
1964	Algodão, café
1965	Açúcar, algodão, café
1966	Açúcar, algodão, café, cacau
1967	Açúcar, algodão, café, cacau
1968	Açúcar, algodão, café, milho
1969	Açúcar, algodão, café, cacau
1970	Açúcar, algodão, café, cacau, milho, carne bovina
1971	Açúcar, algodão, café, cacau, milho, carne bovina,
1972	Açúcar, algodão, café, cacau, carne bovina, óleo de mamona, soja
1973	Açúcar, algodão, café, cacau, milho, carne bovina, óleo de mamona, soja , sisal, fumo
1974	Açúcar, algodão, café, cacau, milho, carne bovina, óleo de mamona, soja , sisal, fumo

Fonte: Homem de Melo e Zockun (1977, p.15; grifo nosso)

Por isso discorda-se em parte com Homem de Mello e Zockun (1977), quando estes destacam que houve uma falta de políticas de estímulo às exportações agrícolas no final da década, o que de certa forma resolveria o problema do equilíbrio da balança de pagamento pós-1973. Basta analisar a criação de vários Centros Nacionais de Pesquisa de produtos agrícolas e pecuários no período de 1974 a 1977. É evidente que não era uma política de curto prazo, como parecem apontar os autores quando dizem que o governo foi negligente com esse setor e não reconheceu seu papel para que a economia

superasse a difícil situação pós-1973¹¹. Havia sim uma preocupação do governo em nível macroeconômico, no sentido de criar um projeto de pesquisa agropecuário nacional para dar suporte ao setor industrial, garantir alimento barato à população, fornecer produtos para agroenergia e manter o equilíbrio da balança comercial via aumento das exportações agrícolas, mesmo numa fase depressiva da economia mundial¹².

Cabe ainda destacar que a expansão da demanda internacional por soja posteriormente avançou para o mercado interno, substituindo os óleos de amendoim e algodão, a gordura de coco e de banha de porco. O início dos anos 1970 marcou também a instalação dos sistemas de produção industrial de aves de corte no Brasil, provocando aumento da demanda de farelo de soja destinado à ração animal no mercado interno.

Assim, a configuração espacial do espaço rural e urbano, em especial da região Centro-Sul, recebeu novos objetos (cooperativas, agroindústrias, empresas de pesquisa agrícola, casas de comércio de insumos, escritórios para atender as mais variadas demandas da agricultura científica, maquinários, aviões para aplicação de defensivos, efetiva ampliação da rede de transportes, estradas, portos, bancos direcionados ao crédito rural e modernização das comunicações) e novos arranjos (favelas, vilas abandonada no campo, fim das festas rurais, migrações pendulares dos trabalhadores volantes e outros). Contudo é pertinente afirmar que, após o aumento do plantio da soja nessa região, as relações existentes entre campo e cidade tornam-se mais complexas, como apontam Santos e Silveira (2001), requerendo uma análise criteriosa por parte do pesquisador com a finalidade de apontar as novas espacialidades.

Cabe salientar ainda que a expansão da soja no território brasileiro estava atrelada a uma política econômica agressiva de inserção do Brasil no mercado mundial de *commodities*, como uns dos maiores produtores e exportadores. Nesse ínterim, a soja foi o “carro chefe” responsável pela modernização e dinamização da agricultura nacional. Enfim, o campo tornou-se o “*locus*” da modernidade, em parte graças ao complexo sojicultor, modificando assim os arranjos e configurações das paisagens rurais e urbanas, com conseqüente geração de uma série de metamorfoses no espaço habitado. Todas essas transformações afetaram de modo radical a estrutura fundiária, provocando um processo de concentração. No entanto, a pequena produção permaneceu no Centro-Sul durante o pós-1970, conforme demonstram várias pesquisas.

Considerações finais

Conclui-se que o pacto de poder, instituído na década de 1930 entre os latifundiários e a burguesia nacional nascente, criou a base institucional política e econômica para a construção de um projeto autônomo de desenvolvimento. Nesse contexto, a dinamização do mercado interno foi importante para a política econômica, sendo condição *sine quo non* à acumulação do capital direcionado ao setor industrial. O espaço geográfico nacional, assim, passou a receber vários objetos e ações direcionadas ao atendimento da crescente demanda dos mercados interno e externo.

Esse posicionamento torna-se claro quando se evidencia que, após 1930, foram instalados mecanismos de defesa do nacional desenvolvimentista pautado na industrialização, via substituição industrial das importações e dinamização da agricultura para

Campos, M. C.

atender ao mercado interno, aumentar as exportações com vistas a produzir saldo na balança comercial e garantir importações de bens de capital. A partir de então, o incremento das exportações agrícolas era sustentado pela infraestrutura industrial e a crescente importância do mercado interno.

Portanto, o entendimento do setor agrícola como sustentáculo do Projeto Nacional Desenvolvimentista, obviamente subordinado à industrialização, recebeu maior atenção no governo militar do que nos governos anteriores. Foi durante esse período que tiveram início as mudanças mais profundas na base técnica da agricultura, ou seja, o processo de modernização deslançou graças ao suporte de várias políticas estatais. Nesse contexto, a cultura da soja, que apresentava ótimos preços no mercado internacional especialmente após 1972, recebeu atenção singular do governo. A partir deste fato, ocorre um crescimento espantoso desse cultivo no território nacional, dando novas configurações e arranjos ao espaço rural e às estruturas sociais nele tecidas.

Referências Bibliográficas

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. A. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985

CONZ, R.L e MENDONÇA, M. G. Sobre a questão do planejamento econômico no Brasil (1930-2000). *Revista de Economia e Relações Internacionais*. v. 3, n.6, janeiro de 2005, p. 20-37.

DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, 1985

HERMANN, J. Reforma, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. IN GIAMBIAGI, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Campus, p.93-115, 2005.

HOMEM DE MELLO. F. B. A agricultura de exportação e o problema da produção de alimentos. *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 9, n.03, set-dez. 1979, p.101-121.

HOMEM DE MELO, F. B. & ZOCKUN, M. H. G. P. Exportações Agrícolas, balanço de pagamento e abastecimento do mercado interno. *Revista Estudos Econômicos*, v.7, n.2, maio/agosto, 1977, p.9-50.

LAGO. L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”. IN: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus, p. 233-294, 1990.

PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Brasiliense, 2003

RANGEL, I. *Obras Reunidas I*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005a.

_____. *Obras Reunidas II*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005b.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Editora Record, 2001.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-guerra: a crise recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo. v. 2, n.7, jul-set. 1982, p. 111-135.

SORJ, B. *Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

Recebido em 2/04/2010 Aceito em 14/11/2010

¹A Revolução de 1930 pode ser explicada a partir da conjuntura da economia internacional, ou seja, ela teve relação direta com o período depressivo do 3º Kondratieff (1920-1948) e com o fim da hegemonia industrial britânica e da economia agroexportadora. Inaugurou o período de expansão da economia nacional sob dinamismo próprio, que interessava tanto às oligarquias rurais regionais voltadas ao mercado interno, como aos industriais que puderam acelerar o processo de substituição de importações. (MAMIGONIAN, 2005.)

²A partir da década de 1950, torna-se nítido que, com o crescimento da industrialização brasileira, nasce a necessidade de mudanças na base técnica da agricultura, tais transformações conduziram ao processo de modernização, impulsionado efetivamente após a instalação do governo militar. Delgado (1985) afirma que os governos militares procuraram estratégias de desenvolvimento para o setor agropecuário. É possível visualizar políticas econômicas para a agricultura entre

³ Esse projeto procurava construir um país moderno e acabar com a “vocação natural” agrária e exportadora do Brasil. Assim, foi delegando à agricultura uma nova função: o apoio irrestrito ao processo de industrialização, via oferta de alimentos para a população urbana. O objetivo era garantir a reprodução da forçá de trabalho e a diversificação dos produtos direcionados ao mercado externo.

⁴ A dualidade é uma lei fundamental da economia brasileira, formulada por Rangel. Para ele, a economia nacional se rege basicamente por duas ordens de leis de tendências, que imperam respectivamente no campo das relações internas e relações externas de produção. (RANGEL, 2005a.)

⁵ O pacto de poder pode ser definido por uma coalizão de forç s de diferentes frações das classes dominantes brasileiras.

⁶ Retomando a teoria dos ciclos econ micos, podemos entender esse período singular na economia brasileira inserido nos últimos anos da fase A de Kondratiev. Em 1973, inaugurava uma fase de recessão mundial deflagrada pela Crise do Petróleo. O Brasil aproveitou bem esses últimos movimentos de “bonanç a” emitidos pelos países centrais capitalistas.

⁷ Durante o governo de Castelo Branco (julho de 1964   març o de 1967), a política econômica foi formulada por Roberto de Campos (ministro do Planejamento) e Octávio G. de Bulhões (ministro da Fazenda), ambos de perfil ortodoxo.

⁸ As reformas econômicas (bancária, mercado de capitais e tributária) foram realizadas concomitantemente a uma forte repressão da sociedade civil. Os empresários se sentiam confortados com a política do governo militar, pois de uma forma geral, no período de 1964-1973 (em especial a partir de 1968), essa política era favorável ao lucro em detrimento dos salários.

⁹ Em relação ao endurecimento do regime após a posse de Costa e Silva, é importante analisar o “ato institucional n  5”, de dezembro de 1968. Com esse documento, o governo assumiu novamente todos os poderes em resposta   tímida vontade da sociedade civil de redemocratizar o país e aos movimentos estudantis que se tornaram atuantes em todo o mundo após o famoso episódio ocorrido em maio de 1968.

¹⁰ A EMBRAPA é fruto do Milagre Econômico, ao lado de alguns institutos de pesquisa, como é caso do IAPAR (Instituto Agrônomo do Paraná). Esse instituto foi criado em 1972 pelo governo paranaense, em consequência da mobilização da sociedade civil organizada da região norte do Paraná (a mais dinâmica do estado) e dos produtores que necessitavam de inovações agrícolas, em especial para as culturas temporárias substituintes do café naquele momento. Portanto, a euforia do governo federal, que contagiou os estados e várias instituições em todo território nacional, é fruto desse momento.

¹¹ Em 1974, assumiu a presidência o general Ernesto Geisel. Esse governo formulou e executou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com destaque para a busca da manutenção do crescimento *a qualquer custo*.

¹² No que se refere a não realizar uma desvalorização cambial mais acentuada ou inserção genérica de impostos indiretos, discordamos com os autores. No entanto, discordamos da afirmação de que havia falta de uma política para o setor rural. Faltou, isto sim, a realização de uma “leitura” mais cuidadosa do que representava a EMBRAPA dentro do projeto de desenvolvimento nacional e na amplitude da política e planejamento econômico do governo militar.