Revista de Economia Política, vol. 05, nº 3 (19), pp. 381-402, julho-setembro/1985

Relações entre agricultura e indústria no Brasil: 1930-60

Relations between agriculture and industry in Brazil: 1930-1960

FERNANDO M. DALL'ACQUA*

RESUMO: Esta pesquisa aborda a relação entre agricultura e indústria no processo de acumulação de capital no Brasil do final dos anos 20 até o início dos anos 60. É uma exploração da dinâmica das articulações intersetoriais no período e dos efeitos das políticas estaduais sobre essas dinâmicas. Foi demonstrado que, embora a agricultura brasileira tenha desempenhado suas cinco funções tradicionais ao longo do período de 1930 a 1960, seu desempenho não foi uma história de progresso constante em cada frente. Durante os anos 50, as cinco funções pareciam conter contradições internas associadas ao estabelecimento das indústrias de consumo durável e de bens de capital pesado. As políticas de Estado foram vistas como reforçando as contradições que contribuíram para a crise da economia brasileira do início dos anos sessenta.
PALAVRAS-CHAVE: Agricultura; indústria; política agrícola; produção agrícola.

ABSTRACT: This research addresses the relationship between agriculture and industry in the process of capital accumulation in Brazil from the late twenties through the early sixties. It is an exploration of the dynamics of the intersectoral linkages during the period and of the effects of state policies on those dynamics. It was shown that while Brazilian agriculture performed its five traditional functions throughout the period from 1930 to 1960, its performance was not a history of steady progress on each front. During the fifties, the five functions appeared to contain internal contradictions which were associated with the establishment of the durable consumption and heavy capital goods industries. The state policies were seen as reinforcing those contradictions which contributed to the crisis in the Brazilian economy of the early sixties.
KEYWORDS: Agriculture; industry; agricultural policy; agricultural output.
JEL Classification: Q11; Q14; Q17.

* Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA/CNPAF), Goiânia, GO, Brasil.

O objetivo deste artigo é analisar as relações entre agricultura e indústria, no processo brasileiro de acumulação de capital, no período 1930-60. Discutem-se a dinâmica das interrelações setoriais durante esse período e os efeitos da política do Estado sobre essa dinâmica.

Na teoria econômica convencional, em geral, concorda-se que o setor agrícola suporta a acumulação industrial desempenhando cinco funções essenciais: provisão de alimentos e matérias-primas, liberação de mão-de-obra, obtenção de divisas através das exportações, criação de mercados e geração de poupanças para financiar investimentos industriais. Partindo desse enfoque, a maioria dos estudos que analisam o papel da agricultura no processo do desenvolvimento econômico tem-se concentrado numa ou noutra dessas funções ou analisado cada uma separadamente. E, em geral, conclui-se que o setor agrícola tem desempenhado satisfatoriamente todas essas funções. (Ver, por exemplo, Castro, 1969.)

Neste estudo, examina-se não tanto o papel, por exemplo, das exportações agrícolas na acumulação industrial, mas o vínculo entre os setores agrícola e industrial através das exportações agrícolas. O papel das exportações agrícolas, em um país em desenvolvimento, tende a ser mais ou menos constante, ou seja, prover divisas para compra de bens de capital e/ou de bens de consumo. O vínculo entre setores através das exportações agrícolas está constantemente mudando com o padrão de acumulação industrial e com o ciclo econômico. O vínculo através de exportações é de uma natureza, quando a capacidade de importar é o fator limitante da acumulação industrial e, de outra, quando o é a deficiência na oferta de alimentos e matérias-primas.

Mostra-se, a partir desse enfoque, que, enquanto a agricultura tem desempenhado todas suas funções durante o processo brasileiro de acumulação de capital, seu desempenho não tem significado um desenvolvimento contínuo e independente em cada uma dessas frentes. As mudanças no padrão de acumulação industrial têm resultado em novas demandas sobre o setor agrícola. Em decorrência, o complexo de relações setoriais tem sido descontinuamente alterado pelo Estado, para satisfazer aos novos requerimentos e eliminar, assim, possíveis restrições à expansão industrial. Observa-se, no entanto, que cada alteração nas relações setoriais coloca uma nova função como fator de restrição, isto é, os vários objetivos em termos de contribuições do setor agrícola no processo brasileiro de acumulação de capital parecem conter contradições internas tais que o sucesso em uma área acaba por levantar dificuldades em outras.

O trabalho está dividido em duas seções: na primeira, analisa-se a alteração na dinâmica das relações setoriais, quando o padrão brasileiro de acumulação de capital muda durante o início dos anos trinta. Essa alteração é vista na mudança do papel crítico da agricultura, de prover mercados para as indústrias de bens de consumo não duráveis, no período primário-exportador, para o de prover força de trabalho barato e ampla oferta de alimentos e matérias-primas para o diversificado setor industrial, no período de substituição de importações.

Na segunda seção, trata-se da segunda fase do processo de industrialização por substituição de importações, caracterizada pela liderança das recém-instaladas

indústrias de bens de consumo duráveis e bens de capital. Mostra-se que, nesse período, surgem contradições no complexo de relações setoriais, à medida que a expansão das exportações agrícolas e dos mercados agrícolas para bens industriais, assim como as transferências setoriais de renda, ganham uma nova dimensão, quando o rápido aumento das divisas estrangeiras, o financiamento dos investimentos públicos e o crescimento dos mercados domésticos tornam-se fatores limitantes da expansão industrial. Vê-se que os aspectos cruciais da crise do início dos anos sessenta, o déficit da balança de pagamento, a insuficiência de demanda efetiva e a crescente inflação estão associados às contradições que emergem do complexo das relações setoriais, na segunda metade dos anos cinquenta.

MUDANDO A DINÂMICA DAS RELAÇÕES SETORIAIS

Tem sido bastante investigada a mudança no padrão de acumulação da economia brasileira, quando ela passa de seu período primário-exportador para o primeiro estágio da industrialização por substituição de importações. Por isso, limita-se a discussão aos principais traços dessa transformação, associados à dinâmica das relações setoriais.

Mecanismos de expansão: agricultura versus indústria

O mecanismo de adição aos lucros e rendas, resultante dos gastos de investimento, opera de forma diferente nos setores agrícola e industrial.

No setor industrial, a existência de capacidade ociosa, a continuidade do processo produtivo e o período de produção (em geral, mais curto que no setor agrícola) asseguram uma oferta elástica no curto prazo. A oferta elástica, junto com a interação simétrica entre os departamentos, coloca em operação a dinâmica multiplicador-acelerador.

Um aumento na demanda efetiva, diga-se no Departamento II, transmite-se como um incremento na produção e no emprego (antes do que nos preços) que, refletido na renda real, significa um incremento secundário na demanda efetiva (efeito multiplicador). A expansão da produção e da renda nesse Departamento altera as expectativas dos empresários, induzindo uma aceleração dos investimentos, que é sentida como um aumento no fluxo de produção do Departamento I e, consequentemente, no estoque de capital fixo da economia como um todo (efeito acelerador). Assim, qualquer aumento no nível de investimento, onde os dois departamentos se expandam simetricamente, cria, pelo menos, oportunidades potenciais[1] para mudanças adicionais que, se concretizadas, resultam em maior volume de lucros e de salários para a economia como um todo.

---

[1] A qualificação *potencial* é importante para evitar a interpretação errônea da causação dinâmica como uma identidade em termos da Lei de Say.

No setor agrícola, o mecanismo de adição aos lucros e rendas resultante dos gastos de investimentos é diferente daquele enraizado na dinâmica multiplicador-acelerador que opera no setor industrial. Isso se deve à especificidade do processo produtivo agrícola e à estrutura de mercado sob o qual operam os produtores rurais.

Na agricultura, as variações sazonais de clima, o ciclo biológico e a separação de espaço e tempo das atividades impedem o estabelecimento de um processo produtivo simultâneo e contínuo. Em geral, o ciclo de produção agrícola culmina com uma colheita anual. Diferentemente da maioria das atividades industriais, os agricultores dispõem de pouca flexibilidade para ajustar a taxa de produção dentro do ciclo agrícola. Assim, variações na demanda, resultantes de mudanças nos investimentos, não podem afetar a oferta corrente. Em outras palavras, os agricultores só podem reagir extemporaneamente a mudanças na demanda. Por isso, a curto prazo, aumentos na demanda efetiva resultam em aumentos nos preços agrícolas antes do que na produção e no emprego. Falta, portanto, ao setor agrícola a característica básica que põe em funcionamento o efeito multiplicador no setor industrial, isto é, uma oferta elástica.

Da mesma forma, o efeito acelerador de novos investimentos não opera dentro do setor primário. Aumentos na renda agrícola, quando ocorrem, representam um crescimento nos "mercados externos" para o setor industrial. Os vínculos entre os próprios mercados de bens primários são tão frágeis que o aumento inicial na renda de determinada atividade agrícola quase não tem efeito estimulante sobre o nível de produção e de investimentos de outras atividades deste setor. Assim, o efeito acelerador dos investimentos não é sentido na agricultura, mas é drenado para fora, isto é, para o setor manufatureiro. Conclui-se, portanto, que as forças endógenas responsáveis pelo processo acumulativo e autoalimentado de expansão da atividade econômica são muito mais frágeis no setor agrícola do que no setor industrial.

As novas pressões sobre as relações setoriais

Como tem sido documentado, o setor industrial gerado no modelo primário-exportador desenvolvia-se de forma desequilibrada, com uma produção confinada nos bens de salário (Fishlow, 1972). A demanda capitalista por bens de consumo duráveis e de investimento era satisfeita por importações. O crescimento assimétrico das indústrias de bens de salário e de investimento privavam a acumulação industrial da dinâmica multiplicador-acelerador que se traduz na capacidade intrínseca desse setor em gerar seu próprio mercado. Assim, investimentos industriais pouco afetavam a renda nacional ou a demanda efetiva. A realização dos lucros e as oportunidades de reinvestimento das indústrias de bens de salário dependiam crucialmente da expansão das plantações de café que, direta ou indiretamente, gerava a maior proporção do volume de salários da economia. As exportações de café constituíam-se, assim, no centro dinâmico das relações setoriais, determinando os limites de crescimento do setor industrial. Essa subordinação ao setor agrícola de exportação dava à economia brasileira um fraco e vulnerável mecanismo endó-

geno de expansão: seu crescimento dependia fortemente dos estímulos do mercado externo, pelas exportações de café.

Essa dinâmica de crescimento prevaleceu até o início dos anos trinta, quando as oportunidades abertas para substituição de importações acabaram resultando em uma substancial mudança na estrutura produtiva, caracterizada por uma rápida evolução na produção interna de bens intermediários e de capital (leves) (Fishlow, 1972). Porque o setor industrial crescia, mais diversificado, ele era capaz de auferir maiores vantagens da dinâmica multiplicador-acelerador.

Usando as categorias analíticas de Hirschman, pode-se dizer que, dadas as novas articulações setoriais, as condições de demanda efetiva, depois de 1930, podem ser vistas como um processo crescente e contínuo de interações, com centro dinâmico no setor industrial e não no setor agroexportador. Ou, em terminologia marxista, pode-se dizer que, pela primeira vez na história brasileira, o setor industrial começa reproduzir simultaneamente a força de trabalho e uma grande parte de seu capital constante em um movimento endógeno de acumulação (Tavares, 1973, p. 120).

Quando o setor industrial se torna o centro dinâmico da acumulação de capital, altera-se a dinâmica das relações setoriais. Os mercados de bens industriais eram, a partir de então, assegurados por uma demanda preexistente, anteriormente atendida por importações e pela demanda gerada pela própria expansão industrial. A dependência das exportações fora quebrada: o processo de substituição de importações ocorria precisamente por causa da brusca redução nos ganhos de exportação durante a recessão de 1930.

Dentro do novo padrão de crescimento, a geração de poupanças (lucros) para reinvestimento no setor industrial e a capacidade desse setor em induzir o crescimento da demanda efetiva requeriam primordialmente da agricultura a liberação de trabalho rural e o crescimento da produção de alimentos e matérias-primas agrícolas, ambos em linha com o crescimento da demanda urbano-industrial.

Esses dois processos são interdependentes. A liberação de mão-de-obra rural requer que a força de trabalho remanescente na agricultura seja capaz de produzir um excedente comercializável de alimentos e matérias-primas a preços "estáveis", para suportar, não somente o crescimento natural da população, mas também aqueles trabalhadores rurais, que se transformam de produtores em consumidores, quando transferidos para o setor industrial. Do ponto de vista técnico, não há garantia de que o setor agrícola libere trabalho e cresça na taxa exata requerida pelo crescimento do emprego, da produção e da renda dos setores secundário e terciário. É função do mecanismo de preços – especificamente dos salários e dos preços dos bens agrícolas – assegurar que isso ocorra. Isso significa que a responsabilidade dos desajustamentos entre as taxas de liberação de mão-de-obra rural, de crescimento da produção agrícola e o crescimento das atividades manufatureiras recai sobre os mercados de trabalho e de produtos primários que estão diretamente vinculados ao processo de acumulação industrial

Sob condições de escassez de trabalho, são necessários aumentos nos salários industriais para gerar ou manter um diferencial de salários (ou rendimentos) que

assegure um fluxo de mão-de-obra da agricultura para a indústria. Esses aumentos salariais podem ser compensados por aumentos de produtividade ou podem ser cobertos através do aumento dos preços industriais, ou por um declínio nas margens de lucro. Se as margens são reduzidas, a consequente redução nos lucros frenará a taxa de acumulação industrial. Mesmo que não haja deterioração nas margens, um movimento inflacionário nos preços industriais irá piorar o clima para novos investimentos, tanto no setor agrícola, como no setor industrial, por causa da instabilidade socioeconômica gerada ou mesmo de políticas monetárias recessivas de suposto efeito anti-inflacionário.

Quanto aos preços agrícolas, se a demanda urbano-industrial por alimentos e matérias-primas cresce mais rápido que a oferta, o consequente rápido aumento nos preços agrícolas terá efeitos diretos e indiretos sobre o setor industrial. Diretos, porque os preços agrícolas são um importante componente dos custos industriais (principalmente das indústrias de bens de salário) e, consequentemente, dos preços industriais. Portanto, o aumento nos preços dos produtos agrícolas, se repassados para os preços industriais, resultará em tendências inflacionárias, afetando os investimentos e o consumo em ambos os setores. Se os aumentos nos preços não são repassados, o "excedente de troca" do setor industrial é erodido e, com ele, os lucros industriais. A redução dos lucros tende a obstruir novos investimentos, seja pela redução das expectativas de rentabilidade futura, seja pela redução dos fundos de financiamento interno.

O efeito indireto é sentido na demanda por bens industriais. Trabalhadores gastam seus salários com alimentos e com bens industriais de salário. Se a demanda por alimentos é inelástica, no intervalo da renda do trabalhador, e se sua propensão média a poupar é nula, um aumento nos preços dos alimentos, não acompanhado por aumentos proporcionais nos salários monetários, pode resultar numa redução da demanda efetiva, isto é, numa redução na propensão a consumir para bens industriais. Sob essas circunstâncias, o efeito multiplicador do investimento será amortecido pelo aumento dos preços agrícolas e pela consequente redução do salário real. Se os trabalhadores são politicamente fortes para evitar reduções nos salários reais, o consequente aumento nos salários nominais pode pressionar adversamente os lucros industriais e/ou levar a uma aceleração inflacionária nos preços industriais, que será alimentada pelos sucessivos aumentos salariais que os crescentes preços dos alimentos desencadearão.[2]

Em conclusão, quando o setor industrial se torna o centro dinâmico da economia brasileira, é imprescindível, para o crescimento, que o setor agrícola redire-

---

[2] A hipótese aqui é que um crescimento inadequado da oferta de alimentos pode, simultaneamente, tornar os salários nominais "baixos", face aos preços agrícolas, e "altos", face aos preços industriais. Sob essa circunstância, aumentos nos salários monetários, que cubram apenas o aumento nos preços dos alimentos mantendo, assim, constantes os salários reais do ponto de vista do trabalhador (salário nominal/custo de vida), podem significar aumentos no custo real do trabalho para o setor industrial (salário nominal/preço industrial). Manter os salários reais frente a um crescimento insuficiente da oferta de alimentos implicaria, assim, uma redução nos lucros industriais e/ou uma espiral preços-salários.

cione sua dependência dos mercados externos para a crescente indústria doméstica. Seria crítico que a agricultura provesse um fluxo de trabalho e um crescente excedente de alimentos e matérias-primas alinhados com as necessidades de crescimento da demanda industrial. De outro modo, o efeito multiplicador dos investimentos industriais induzidos pelas oportunidades de substituição de importações tenderia a exaurir-se rapidamente em um processo inflacionário e/ou haveria uma redução nos lucros industriais freando o ritmo de acumulação.

Desde que o setor manufatureiro cresceu a uma taxa média anual de 11,2% durante 1933-39, o setor agrícola deve ter sido capaz de responder satisfatoriamente aos requerimentos industriais. Isso significa que a agricultura respondeu satisfatoriamente ao crescimento da demanda por trabalho, matérias-primas e alimentos. A resposta da agricultura foi firmemente enraizada na estrutura da economia primário-exportadora sobre a qual a industrialização por substituição de importações toma lugar. Isto é, a reorganização do setor agrícola, para suprir trabalho e bens agrícolas para a indústria doméstica, foi uma resposta a mudanças estruturais dentro da agricultura capitalista.

O declínio das exportações

Para documentar esse argumento, começa-se por olhar mais de perto o papel das divisas estrangeiras na industrialização pós-30. A crescente industrialização requeria uma expansão de importações de matérias-primas (tais como carvão e petróleo), tanto quanto de bens intermediários e de capital que, por razões de tecnologia, pequena extensão de mercados, ou capacidade financeira, não podiam ser produzidos internamente.

O fato é que, no contexto de mudanças do padrão de acumulação de capital dos anos trinta, a capacidade de importar era assegurada, não por crescentes exportações, mas por mudanças na composição das importações em favor desses bens mais especializados. Como mostrado na Tabela 1, o valor de ambas, importações e exportações, declinou fortemente de 1928-29 para 1930-32, e só se recuperou parcialmente entre 1940-45.

Tabela 1: Balança de pagamentos e composição das importações – Brasil de 1928-45.

	1928-29	1930-32	1933-39	1940-45
Exportações (milhões de dólares)	467	248	292	453
Importações (milhões de dólares)	378	144	214	242
Composição das importações (%)	100[1]	100	100	100
bens de consumo	21.3	17.1	17.6	12.6
matérias-primas	52.8	55.9	52.1	52.5
bens intermediários e de capital[2]	25.9	27.0	30.3	34.9

(1) Refere-se ao período de 1924-29

(2) Inclui combustível e lubrificantes.

Fonte: MALAN et al., 1977, p. 128; VILLELA & SUZIGAN, 1974, p, 72.

Durante os anos vinte, quando as divisas de exportações estavam em altos níveis, os bens de consumo representavam cerca· de 21% das importações. Havia, assim, um "excedente" de divisas sobre as importações de matérias-primas, bens intermediários e de capital. Esse excedente era gasto em bens de consumo para as classes de renda mais alta. No início da década de quarenta, a participação porcentual desse item no total havia caído em nove pontos, enquanto a dos bens intermediários e de capital aumentava na mesma proporção. Em adição, a produção doméstica de bens anteriormente importados liberava divisas para financiar a compra de matérias-primas e outros bens intermediários e de capital não disponíveis. Em resumo, a dependência da acumulação de capital, das exportações, diminuía, isto é, a industrialização ocorria no contexto de um setor agrícola exportador declinante.

Por sua vez, a redução do papel das exportações agrícolas significava que capital, trabalho e terra podiam ser liberados para uma rápida e simultânea expansão de ambos, agricultura de mercado interno e setor industrial. Tudo dependia, então, da quantidade de mão-de-obra desempregada que se transferisse para as áreas urbano-industriais e da velocidade com que a agricultura de exportação fosse reorientada para mercado interno. Quanto maior a quantidade de trabalho que fosse atraída ou expelida para fora do setor agrícola, menores seriam as pressões altistas sobre os salários industriais. Quanto mais rápida a reorganização interna da agricultura, menores seriam as pressões de demanda sobre os preços dos produtos primários destinados ao mercado doméstico.

A liberação da mão-de-obra rural

Quanto ao mercado de trabalho, em adição à crise do café que reduzia o emprego no setor exportador, os efeitos do rápido crescimento populacional durante as duas décadas anteriores (Mortara, 1955, p. 83), combinado com uma estrutura agrária latifundiária – que bloqueava o acesso do trabalho à terra – tendia a fazer do trabalho um abundante fator de produção não somente na agricultura, mas também no sistema econômico com um todo. Por causa dos bloqueios estruturais (principalmente tecnológicos) de absorção de trabalho no setor industrial, uma grande quantidade da mão-de-obra expelida do setor agrícola acabava subempregada nos segmentos de baixa produtividade do setor de serviços. Assim é que, apesar da rápida industrialização nos anos trinta, a força de trabalho engajada na indústria aumentou a uma taxa inferior à da população ativa. Isto é verdade para todas as regiões brasileiras, inclusive para o Estado de São Paulo, onde a industrialização ocorria de forma mais rápida. Como resultado, a proporção de trabalhadores no setor manufatureiro, em relação à mão-de-obra ativa total, diminuiu de 13,8%, em 1920, para 10,3%, em 1940 (IBGE). A participação relativa da agricultura também diminuiu em todas as regiões, embora o emprego neste setor tenha aumentado em valor absoluto. Apenas o setor de serviços aumentou sua participação relativa no emprego total, de 13,8% para 23,3%. A concentração da força de trabalho neste último setor sugere que a maior parte de mão-de-obra liberada pelo

setor agrícola não era absorvida em atividades de alta produtividade no setor industrial.

O excedente populacional que fluía do campo para as cidades tornava possível atender às necessidades de mão-de-obra geradas pela rápida industrialização sem pressões para aumentos nos salários reais. Entre 1933-38, enquanto o setor industrial crescia a uma taxa de 11,2% ao ano, os salários reais decresciam em quase 20% (Ianni, 1971, p. 62). A redução dos salários reais resultava da enorme demanda por empregos nas zonas urbano-industriais e do controle político do Estado sobre as organizações de trabalhadores.

A reorganização da agricultura

Parte da força de trabalho supérfluo era provavelmente mantida dentro do setor rural. Ela constituía-se de pequenos agricultores de subsistência, produzindo e vivendo a níveis extremamente primitivos, nas regiões de fronteira agrícola, ou como arrendatários e parceiros nos latifúndios de café, onde a produção capitalista de produtos agrícolas não era mais lucrativa, após o colapso dos preços mundiais de café. O acesso de parte do trabalho supérfluo a um pedaço de terra aumentava os excedentes comercializáveis de alimentos, contribuindo para um crescimento mais acelerado da oferta.

No caso teórico de uma economia fechada, dentro de um raciocínio estático, se os excedentes de subsistência atendem completamente a demanda por alimentos. é possível argumentar que o preço relativo agricultura-indústria será mantido em baixo nível, em virtude dos baixos custos prevalecentes nesses segmentos agrícolas voltados para a subsistência.[3] Contudo, em geral, é equivocado argumentar que os preços dos alimentos são determinados pelas condições de produção desses pequenos produtores. Em termos dinâmicos, se o crescimento da demanda for mais rápido do que o desses excedentes, os preços dos alimentos sofrerão pressões altistas, evidenciando que esses preços não são determinados só pelas condições de oferta (no caso, pelos baixos custos prevalecentes na produção de subsistência). mas também por forças que operam pelo lado da demanda. Em adição, é provável que pequenos agricultores voltados primordialmente para subsistência não respondam a aumentos de preços porque, em contraste, por exemplo, com os agricultores tipicamente capitalistas. eles não produzem para acumular. Ou, por outra perspectiva teórica, poder-se-ia dizer que a oferta de alimentos seria inelástica aos preços, desde que os pequenos produtores de subsistência enfrentassem uma rígida limitação de recursos em seus esforços para expandir a produção. Porém, não há razão

[3] A hipótese aqui é que camponeses entregam um excedente (são explorados) sob dominação capitalista. Esse excedente pode ser extraído. através de taxas, renda, crédito, arranjos contratuais com empresas capitalistas, ou através de controles de preços exercidos pelo capital privado; baixos preços dos alimentos suportando baixos salários são possíveis porque os camponeses, ao contrário dos empresários, produzirão na ausência de lucros e rendas e sob condição implícita de salário inferior à taxa de salários no mercado de trabalho rural.

para suspeitar que os agricultores capitalistas, ou mesmo os pequenos produtores, dentro da diversidade de forças de existência no setor camponês,[4] voltados mais diretamente para o mercado, falhem em produzir alimentos, quando as taxas de lucro dessas culturas são estimulantes. Assim, em geral, a oferta de alimentos não depende apenas da produção tipicamente de subsistência, mas também das decisões de produção de outros segmentos de produtores agrícolas voltados para a realização de lucros. Isso equivale a dizer que os preços dos alimentos dependem, em forma dinâmica, do ritmo de crescimento da demanda, como também da renda de monopólio e das expectativas de lucro (isto é, das condições de produtividade e de preços relativos) das diferentes culturas dentro do setor agrícola como um todo.

Durante a década de trinta, os preços do café caíram em mais de 60%. Grandes estoques foram acumulados e parte das perdas foi repassada para os produtores. As expectativas de lucro no setor agroexportador caíam e, em adição, o governo limitava o plantio de novos cafezais. Em contraste, os preços dos alimentos e das matérias-primas agrícolas e, consequentemente, a rentabilidade dessas culturas aumentavam, pressionados pela forte expansão da demanda decorrente do rápido crescimento industrial. Enquanto, no período pré-crise, os preços das culturas de exportação cresceram a uma taxa anual quase três vezes superior à das culturas de mercado interno, depois de 1930 essa razão foi invertida em favor das últimas culturas (Villela & Suzigan, 1973, p. 160). A produção de alimentos e matérias-primas passava a competir com a cultura do café no setor exportador da agricultura. Os empresários agrícolas, respondendo aos sinais emanados pelos mecanismos de preços, reorientavam a capacidade produtiva e os investimentos para o cultivo das crescentemente lucrativas culturas de mercado doméstico. Isso resultava num crescimento mais rápido da produção de alimentos e matérias-primas que, combinado com os crescentes excedentes de produção originados na agricultura de subsistência, atendiam ao rápido crescimento da demanda urbano-industrial, sem criar fortes pressões nos preços agrícolas. A reorientação dos recursos físicos e financeiros do setor de exportação enfraqueciam, assim, as pressões de demanda sobre os preços dos produtos agrícolas destinados ao mercado interno. A expansão industrial não exercia, portanto, pressões para que o setor agrícola aumentasse o emprego e a produção *total,* mas, antes, para que reorganizasse as suas atividades produtivas.

A DINÂMICA CONTRADITÓRIA DAS RELAÇÕES SETORIAIS

A industrialização dos anos trinta, que ocorria no contexto de uma forte retração do setor agroexportador, dependia crucialmente de um rápido aumento da

[4] O debate teórico sobre a diversidade de formas de existência da pequena produção agrícola no Brasil é algo que ainda está longe de apontar para caminhos interpretativos mais permanentes. A análise sistemática da persistência e transformação dessas unidades diferenciadas, tarefa que vai além dos limites deste trabalho, encontra alguns dos seus melhores momentos em Ianni (1977), Graziano da Silva (1978), Wanderley (1979, 1981), Moreira (1981) e Velho (1982).

oferta de alimentos e matérias-primas, assim como da liberação de mão-de-obra rural. A resposta da agricultura brasileira aos novos requerimentos das relações setoriais foi firmemente enraizada na estrutura primário-exportadora, sobre a qual ocorria a industrialização por substituição de importação. Enquanto as relações setoriais eram marcadas pela complementaridade, durante esse período, mais tarde, elas se tornam concorrentes; vindo, assim, a construir um *locus* central de desarticulações internas dentro do padrão brasileiro de acumulação de capital.

A partir de meados da década de cinquenta, o crescimento industrial foi associado a uma substancial mudança na sua estrutura produtiva caracterizada pela instalação das indústrias de bens de consumo duráveis e de capital (pesado). Nesse padrão de acumulação industrial, liderado por essas recém-instaladas indústrias, a expansão das exportações agrícolas e dos mercados agrícolas para bens industriais, assim como as transferências setoriais de renda, ganharam nova dimensão, quando a capacidade de importar, o financiamento dos investimentos e o crescimento dos mercados domésticos tornaram-se fatores limitantes ao desenvolvimento industrial.

Os diversos objetivos em termos das relações setoriais pareciam, contudo, conter inconsistências internas tais que o sucesso em uma frente acabava por levantar dificuldades em outra. Isto é, o setor agrícola mostrava-se incapaz de desempenhar todas suas "funções" na medida requerida pelo novo padrão de acumulação industrial. Essa incapacidade era, por sua vez, refletida nos aspectos cruciais da crise do início do anos sessenta: no déficit da balança de pagamentos, na insuficiência de demanda efetiva e na crescente inflação.

A questão do financiamento industrial

Como a escola estruturalista enfatizou, a existência de uma reserva de mercado permitia um rápido crescimento da industrialização por substituição de importações, a partir dos anos trinta. A redução do coeficiente de importação trabalhava como um estímulo exógeno à aceleração industrial. Ela reforçava a expansão do mercado interno que resultava da própria expansão industrial enraizada na dinâmica multiplicador-acelerador. A desaceleração cíclica do produto, que caracteriza esse mecanismo, era, então, contrabalançada por mercados reservados, que ajudavam a sustentar a taxa de investimento ao longo do tempo.

Com o crescimento da demanda assegurado pela própria dinâmica do processo de substituição de importações, o obstáculo central à expansão da capacidade produtiva residia na concretização de um alto nível de investimento. A acumulação industrial dependia, dessa forma, do ritmo de crescimento dos lucros industriais, não porque esses sejam, em termos formais, condição necessária ou suficiente para o crescimento do nível de investimento, mas por representarem o estímulo e uma fundamental fonte de financiamento para a expansão da capacidade produtiva indispensável ao atendimento da demanda. Do ponto de vista das relações setoriais, uma aceleração no crescimento dos lucros industriais, que ajudasse a efetivar um nível mais alto de investimento, podia ser alcançada por transferências de renda através das relações de complementaridade entre agricultura e indústria. Nesse

sentido, desde o início da década de cinquenta, o Estado promove uma substancial transferência de excedentes do capital agrícola para o capital industrial, através de mudanças nos termos de troca externa (exportações/importações) e interna (agricultura/indústria) suportadas por controles de câmbio e restrições no mercado que protegiam o abastecimento interno.

Como tem sido fartamente documentado, a política cambial atuava como uma alternativa à taxação dos lucros agrícolas na geração de recursos para o financiamento da acumulação industrial. Essa escolha estava fortemente associada às transformações na base política brasileira e a resultante reorientação da política econômica desencadeada após a revolução de 30. Porém, era em muito facilitada pela recuperação dos preços internacionais do café, que ocorreu em fins da década de quarenta.

Após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos retiraram o controle dos preços internacionais do café, esses aumentaram em quase 400%, entre 1947-50. Devido à política de sobrevalorização cambial adotada no período, esses aumentos não eram integralmente repassados aos produtores. Mesmo assim, as mudanças nos preços relativos, dentro da agricultura, favoreciam a expansão da atividade de exportação. Entre 1948-54, os preços recebidos pelos produtores de café aumentaram aproximadamente o dobro dos preços dos produtos de origem vegetal e das matérias-primas para indústrias (IEA). O resultado foi uma rápida expansão da produção e das exportações de café.

Em 1951, com o retorno de Vargas ao poder, o sistema de licenciamento prévio, adotado anteriormente para controlar o nível e a composição das importações, foi direcionado para alocar divisas para importação de bens de capital para o setor industrial. Dessa forma, a sobrevalorização cambial funcionava como um subsídio implícito aos investimentos industriais, públicos e privados, financiados pelo setor agrícola, que respondia por mais de 90% das exportações (CACEX). Com o aumento das divisas de café, essa política cambial acabava por prover um volume crescente de recursos para o financiamento da acumulação industrial.

O abastecimento interno e a intervenção do Estado

Estimulado pela política cambial, o nível de investimento industrial aumentou rapidamente, já no início da década de cinquenta (Fishlow, 1972, p. 342). Crescentes investimentos, resultando na expansão da atividade econômica e do emprego, aceleravam o crescimento da demanda por alimentos e matérias-primas agrícolas. Se a oferta de produtos primários não respondesse a esse crescimento da demanda, o consequente aumento nos preços agrícolas tenderia a exaurir o efeito multiplicador dos investimentos em um acelerado processo inflacionário e/ou reduzir os lucros industriais agravando, assim, o problema de financiamento interno da acumulação no setor.

De fato, nesse período, os preços agrícolas indicam uma tendência à aceleração, como mostra o aumento de sua taxa média anual de crescimento (excluindo o café) de 3%, entre 1949-50, para 21%, entre 1951-52 (FGV). Pressionado por

essa elevação de preços, o Estado revela uma maior preocupação com o abastecimento-interno. Durante toda a década, essa preocupação era manifestada nas questões de transporte e armazenamento (Smith, 1969), além de uma maior intervenção direta sobre a comercialização (fixação do preço teto no varejo e de margens de comercialização, expropriação de estoques etc.). Em adição, impunha-se controle sobre as exportações de produtos agrícolas, a menos que a demanda doméstica tivesse sido satisfeita (Leff, 1967). Dessa forma, o efeito dos aumentos nos preços mundiais sobre a formação dos preços internos era bloqueado, isto é, os preços internos dos alimentos e matérias-primas eram protegidos de "choques externos".

Essa estratégia seguramente contribuiu para criar um clima de baixo custo para acumulação industrial, embora o crescimento da oferta da maioria dos produtos agrícolas se mantivesse bastante próximo do crescimento da demanda, estimada por Homem de Melo (1979, p. 40) entre 3,0% e 5,5%. Entre 1950-59, a produção dos alimentos básicos, arroz, feijão, milho e mandioca. cresceu cerca de 3% ao ano, o algodão, 1,3%, a batata 4,8%, a cebola 5,4% e a cana 5,4% (idem, p. 43). Confinado ao mercado interno e sob forte intervenção governamental, o crescimento agregado da oferta agrícola mostrava-se suficiente para reverter a tendência crescente dos preços agrícolas do início da década. Entre 1953-55 e 1956-58, a taxa média anual de crescimento dos preços agrícolas, exclusive do café, caiu de 20% para 14%, dos alimentos, de 19% para 14%, e, das matérias-primas agrícolas, de 18% para 12% (FGV). Essa tendência foi acompanhada por uma taxa média anual de crescimento dos preços industriais de aproximadamente 20%, levando a uma deterioração nos termos de troca (excluindo o café) para os produtores rurais que, em termos agregados, somou 15%, entre 1954 e 1959.

Essa mudança nos termos de troca favorecia a acumulação no setor industrial através da redução nos preços das matérias-primas agrícolas e do custo de reprodução da força de trabalho. Para o setor industrial, enquanto suas vendas para o setor agrícola têm um efeito positivo sobre seus lucros, as compras de matérias-primas e o pagamento de salários representam uma drenagem desses lucros. Portanto, o aumento dos preços industriais em relação aos preços das matérias-primas agrícolas tendia a aumentar os "excedentes de troca" para o setor industrial às custas do setor agrícola. De forma semelhante, com os preços dos alimentos crescendo em ritmo inferior ao dos preços industriais, o aumento nos salários reais, do ponto de vista do trabalhador (salário nominal/custo de vida), não implicava substanciais aumentos no custo real dos salários para o setor industrial (salário nominal/preços industriais). Isso reforçava a estratégia do Estado de manter baixo o custo de reprodução da força de trabalho para o setor industrial, produzindo bens e serviços públicos abaixo do custo e transferindo, por essa via, poder de compra aos assalariados (Oliveira e Mazzuchelli, 1977, p. 114). Politicamente, ajudava a suportar a coalização populista prevalecente, pela qual o Estado manipulava a classe trabalhadora para aliviar pressões sobre a burguesia industrial. O setor agrícola, através das transferências de renda, contribuía para que o rápido desenvolvimento industrial oferecesse à classe trabalhadora, não somente. maiores oportunidades de

emprego, como também maiores rendas, sem que isso significasse proporcionais reduções do lucro industrial.

Em síntese, durante a década de cinquenta, a dinâmica das relações setoriais era alterada pela política governamental em dois aspectos principais: primeiro, o financiamento interno da acumulação industrial sustentava-se, em parte, na manutenção de uma política cambial que atuava como uma alternativa à taxação dos lucros do setor agroexportador. Segundo, as intervenções sobre os mercados agrícolas, via tabelamento, proibição das exportações etc., contribuíram para mudanças nas relações de troca, que favoreciam o aumento dos lucros e, consequentemente, dos investimentos industriais.

A falta de diversificação das exportações agrícolas

Pelo lado do setor agrícola, as mudanças nos termos de troca afetavam negativamente os lucros e, consequentemente, as expectativas de rentabilidade e as poupanças brutas disponíveis para acumulação. Quanto às expectativas de rentabilidade, se essas tornam-se mais pessimistas, os empresários são desestimulados em suas decisões de plantio e de investimento. Nesse sentido, a política de preços mínimos, iniciada em 1945 e ampliada em 1951, sob a supervisão da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), poderia ter sido usada para atenuar os efeitos da deterioração das relações de troca sobre as decisões dos agricultores. Isso, no entanto, não ocorreu. Durante a década de cinquenta, além da pequena abrangência geográfica do programa, os níveis de preços mínimos dos principais produtos situaram-se sistematicamente abaixo dos preços de mercado (Paiva et alii, 1976, pp. 150-151).

Quanto às poupanças disponíveis, essas representam, junto com o crédito, a situação de liquidez do agricultor, isto é, a capacidade de mobilização dos fatores de produção que efetivam as decisões de plantio e de investimentos no setor agrícola. Na década de cinquenta, o volume de crédito, embora crescente, tinha pouca abrangência, representando, em 1959, apenas cerca de 15% do valor da produção (Homem de Melo, 1979, p. 48). Consequentemente, o efeito da deterioração das relações de troca sobre os lucros e poupanças disponíveis representava uma perda na principal fonte de fundos financeiros para acumulação dentro do setor agrícola.

A redução dos incentivos e dos meios financeiros para acumulação era, provavelmente, de menor importância para os alimentos básicos, tais como feijão, mandioca e arroz, Isso porque a expansão desses cultivos nos segmentos agrícolas capitalistas era pressionada, por um lado, pelos excedentes gerados nos segmentos agrícolas mais diretamente voltados para subsistência e, por outro, pela falta de competitividade e/ou existência de mercados internacionais que poderiam absorver os excedentes de oferta interna. Possíveis aumentos de produção, decorrentes de melhores expectativas de lucros e de uma maior capacidade de financiamento, resultariam em adicionais quedas dos preços, forçando a saída de agricultores capitalistas, já que os produtores de subsistência são pouco afetados por esses movimentos.

A situação era diversa para algumas matérias-primas industriais, tais como algodão, cana e amendoim. Para esses, a competitividade externa[5] e a existência de mercados internacionais em expansão criavam condições favoráveis para o aumento da produção interna. Frente a uma demanda externa elástica, o crescimento da oferta encontraria seus limites fundamentais nas expectativas de rentabilidade e na disponibilidade de fundos para autofinanciamento. Uma política comercial menos discriminatória, que elevasse os preços internos desses produtos, aumentaria os lucros realizados, alargando os limites que determinavam o ritmo de expansão desses cultivos. Nesse sentido, pode-se dizer que essas políticas que sustentavam a acumulação industrial através de transferências setoriais de renda acabavam por restringir o crescimento da oferta e, consequentemente, a diversificação e a expansão das exportações. De fato, essas políticas resultaram na manutenção do coeficiente de exportações (exportações como percentuais da produção doméstica) de todos os produtos agrícolas, exceto café e cacau, em um nível relativamente baixo. O resultado óbvio era uma continuada dependência das divisas obtidas com café, cujas consequências se fizeram sentir no fim da década de cinquenta.

Depois da Segunda Guerra Mundial, com o apreciável aumento nos preços internacionais do café, a receita total de exportação cresceu aproximadamente 10%, entre 1948-53 e 1954-57. As vendas de café somavam uma significante participação das receitas cambiais brasileiras – aproximadamente 60% durante toda a década de cinquenta. Assim, quando o preço mundial do café aumentou, o fluxo de divisas estrangeiras cresceu, a despeito do desestimulo para exportar, implícito nas políticas governamentais. Dessa forma, o alto preço mundial do café assegurava a capacidade de importar para a expansão industrial do início dos anos cinquenta.

O novo padrão de acumulação de capital implicava, contudo, crescentes importações. A diversificação da base industrial, pelo estabelecimento das indústrias de bens de consumo duráveis e de capital, não tornava o país menos dependente de divisas estrangeiras. A participação das importações na oferta doméstica mudou muito pouco entre 1956 e 1961 (Malan et alii, 1977, p. 285), enquanto o valor em dólares das importações aumentava 20% nesse período. Embora muitos bens de consumo duráveis e de capital, anteriormente importados, fossem agora produzidos domesticamente, outros bens de capital mais especializados e algumas matérias-primas aumentavam rapidamente sua importância na lista de importações.

Inicialmente, os efeitos das crescentes importações na balança de pagamentos eram parcialmente encobertos pelos altos preços do café, assim como pelo fluxo de capital estrangeiro sob a forma de investimentos diretos e empréstimos oficiais. A magnitude desse fluxo aumentou quase quatro vezes, entre 1956-60, em relação a 1953-55. A ajuda dada à balança de pagamentos pelos investimentos estrangeiros

---

[5] A competitividade externa desses produtos encontra evidência empírica na razão entre preços domésticos (produtores) e internacionais (cruzeiros) que, via de regra, manteve-se abaixo de 1, durante toda a década de cinquenta. Nesse período, para arroz, feijão e batata, essa razão manteve-se acima de 1 (Homem de Melo, 1981, p.130).

somente transferia e intensificava a crise cambial. As divisas estrangeiras eram necessárias para satisfazer o crescente serviço da dívida na forma de lucros, juros e amortização remetidas ao exterior. As exportações tinham que aumentar rapidamente, a fim de cobrir, não apenas as crescentes necessidades de importações, mas também o fluxo de serviços de capital para o exterior. De outro modo, as restrições sobre a capacidade de importar poderiam levar a uma desaceleração industrial forçada.

Em fins da década de cinquenta, ao mesmo tempo que aumentava a demanda por divisas estrangeiras, o preço do café caía no mercado mundial. Em decorrência, as receitas com as exportações de café caíram de uma média anual de 951 milhões de dólares para 715 milhões, entre 1958 e 1964 (CACEX). Como a receita cambial dependia fortemente das exportações de café, a crise na balança de pagamento era inevitável. Ainda mais, porque o fraco desempenho das exportações não se limitava apenas ao café. O comportamento dos chamados *produtos secundários* – cacau, açúcar, cereais e algodão – foi também bastante insatisfatório. Entre 1953-57 e 1958-60, o valor total das exportações agrícolas, excluindo o café, declinou em quase 10%, recuperando-se, levemente, durante 1961-64.

Vê-se aqui o primeiro aspecto contraditório na dinâmica das relações setoriais. A manutenção de um clima de baixo custo e a geração de recursos, que aumentavam a capacidade de financiamento do setor industrial, resultavam previsivelmente na estagnação do setor exportador. O novo padrão de acumulação industrial era, contudo, dependente de um crescente fluxo de divisas estrangeiras, para financiar suas compras externas. O rápido crescimento da disponibilidade interna de alimentos e de matérias-primas, assim como a extorsão deliberada de poupanças agrícolas, que ajudavam a promover a expansão industrial. também contribuíram para a crise da balança de pagamento, que foi uma das causas do colapso no início dos anos sessenta.

Inflação e as transferências setoriais de renda

A segunda contradição que emergia da dinâmica das relações setoriais, dentro do novo padrão de acumulação de capital, está associada à crescente necessidade de fundos para financiar investimentos públicos.

O rápido desenvolvimento das manufaturas, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis e de capital, causava escassez na oferta de energia, aço, transportes, derivados de petróleo etc. A produção estatal nesses ramos expandia-se, para satisfazer aos requerimentos do setor industrial. As descontinuidades técnicas, associadas às enormes economias de escala, à baixa lucratividade a curto e médio prazos, eram fatores essenciais para explicar a falta de interesse do capital privado nessas áreas. Muito dependia de o Estado acelerar os investimentos na direção da produção daqueles insumos requeridos para operação e expansão das recém-instaladas indústrias. Os investimentos públicos aumentaram de 3,1% do PIB; em 1956, para 7,1% em 1960, elevando sua participação, no investimento total, de 24,5%, em 1953-55, para 36,4%, em 1959-61 (Coutinho e Reichstul, 1977). Substanciais aumentos em fundos públicos não inflacionários faziam-se, então, neces-

sários para suportar a continuidade do novo padrão de acumulação que emergia na segunda metade da década de cinquenta.

Desde o início da década de cinquenta, o Estado tinha, nos excedentes agrícolas, uma importante fonte de fundos para o financiamento dos dispêndios públicos. A reforma cambial de 1953 significou um aperfeiçoamento nesse mecanismo de financiamento, à medida que deu ao governo um controle mais direto sobre as transferências setoriais de renda. A sobrevalorização da taxa média de câmbio de exportação, em relação à taxa média de câmbio de importação, significava que as receitas do governo excediam os pagamentos nas operações cambiais. Esse excedente, que era parte dos lucros não retornados ao setor agroexportador, ficava à disposição do governo para financiamento dos dispêndios públicos. A magnitude desse fundo (fundo de ágios), como fonte de recursos, era substancial. Em 1956, ele constituía-se na maior fonte individual dos recursos – superior mesmo à criação de moeda – usados pelas autoridades monetárias para expandir suas alocações (Veiga, 1974. pp. 146-147).

Contudo, o aumento do preço externo do café, que inflava esse fundo de financiamento, também conduziu à expansão das plantações de café não apenas no Brasil, mas também na África e Colômbia. Como resultado, o período de 1957-64 foi de superprodução e preços decrescentes no mercado mundial de café. Enfrentando excedente doméstico de café e preço internacional declinante, o governo brasileiro voltou-se para uma política de acumulação de estoques.

Durante 1957-60, aumentos descontrolados na produção, nos Estados de São Paulo e Paraná, forçavam o governo a fazer enormes compras de café, para evitar o colapso do mercado mundial. Durante esse período, os estoques acumulados pelo governo quase quadruplicaram, enquanto as compras anuais aumentaram em 500% (Bacha, 1978, p. 112). Como essas compras eram financiadas pelo fundo de ágios, os recursos parcialmente retornavam ao próprio setor agroexportador. Entre 1958-60, as receitas do café para o fundo de ágios foram menores que os dispêndios do governo na compra dos excedentes de café, em contraste com o período de 1953-57 (idem, p.154). Isto é, todo o fundo de ágios, resultante das exportações de café, era reabsorvido pelo setor agrícola exportador, através do colossal custo do programa de suporte aos preços do café. Portanto, ao mesmo tempo que se aumentam as necessidades de fundos para financiar investimentos governamentais, enfraqueciam-se os mecanismos de transferências de poupanças agrícolas para o setor público. Agravava-se, assim, o problema de financiamento interno dentro das novas e ampliadas necessidades de produção industrial. Recursos financeiros de outras fontes eram necessários, não somente para financiar a expansão das atividades do Estado na economia, como também para recolocar as receitas perdidas por causa do crescente retorno do fundo de ágios ao setor cafeeiro. A solução não era técnico-financeira, mas estava sujeita a limites institucionais. A oportunidade de uma reforma tributária e/ou uma compressão salarial, como se verificou no período pós-64, esbarrava na correlação de forças populistas sob a qual se sustentava o Estado.

A curto prazo, a única fonte de recursos da magnitude requerida era a criação de moeda. Isso já era frequentemente empregado para cobrir os déficits em conta

corrente no orçamento nacional. O esvaziamento do fluxo de recursos, representado pelo fundo de ágios, agravava as pressões financeiras sobre o governo e reforçava o problema da criação de déficits públicos a serem cobertos com emissões inflacionárias de moeda.

Entre 1955 e 1962, o déficit orçamentário federal aumentou de menos de 1% para mais de 4% do PNB (FVG). Durante 1958-60, os gastos do governo com compras de café alcançaram quase 70% das mudanças na base monetária, indicando a intensidade das pressões do programa de suporte do café sobre o crescente déficit público e, consequentemente, sobre as emissões de moeda no período.

Essas emissões de moeda tinham, naturalmente, um efeito acelerador sobre a inflação, principalmente através de pressões de demanda sobre as indústrias de bens de consumo não duráveis que estavam operando próximo do pleno emprego, em fins dos anos cinquenta (Neves, 1978, p. 340). A taxa de inflação pulou de uma média de 18%, entre 1956-58, para 34%, em 1959-61. Esse evento, pelo menos em parte, era sintomático das contradições que emergiam da dinâmica das relações setoriais na segunda metade dos anos cinquenta. Os mecanismos de transferência de renda, que impulsionavam a expansão industrial, desencorajavam o crescimento e a diversificação das exportações, enquanto confiavam em um crescente excedente exportável. A estagnação das exportações agrícolas contribuía, assim, para a criação de déficits públicos inflacionários frente ao aumento dos dispêndios do Estado que asseguravam a continuidade do padrão de acumulação industrial liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis de capital.

Demanda efetiva e os mercados agrícolas para bens industriais

A terceira contradição que emergia da dinâmica das relações setoriais, dentro do novo padrão de acumulação, estava associada: à expansão dos mercados agrícolas para bens industriais.

O estímulo para instalação das indústrias de bens de consumo duráveis, na metade dos anos cinquenta, vinha de uma estrutura de demanda determinada pela distribuição da renda. O processo de industrialização reproduzia a concentração de renda do período primário-exportador. A pequena população de alta renda representava uma demanda para bens de consumo duráveis, estimulada pelo efeito demonstração dos padrões de consumo nos países desenvolvidos.

O setor agrícola, que respondia por 29% da renda nacional em 1960, constituía-se numa importante fatia desse mercado potencial, como se pode deduzir da concentração de 23% da sua renda na classe 5% mais rica (veja Langoni, 1973, pp. 68 e 70). Capitalistas agrícolas tinham provido o mercado de bens de consumo duráveis, importados, durante o período primário-exportador e continuavam sendo uma fonte de demanda para as novas indústrias que produziam domesticamente os mesmos bens. Empresas estrangeiras desfrutavam, assim, de um mercado existente e de lucros potenciais para produzir bens comprados pelos consumidores mais ricos nos setores urbano e rural.

Por sua vez, a natureza dos bens de consumo duráveis determinava a tecnolo-

gia e o tipo de investimento necessário para produzi-los. Porque essas tecnologias haviam sido desenvolvidas para grandes mercados, as indústrias de bens de consumo duráveis, tanto quanto as indústrias de bens de capital, frequentemente começavam a operar com grande capacidade ociosa. Por causa dessa grande capacidade ociosa inicial, a maioria dos bens produzidos no setor dinâmico da segunda fase do processo de substituição de importações pode ser vista como resposta não apenas a uma demanda preexistente, mas também a uma demanda antecipada. Uma vez que a demanda preexistente fosse satisfeita, o nível de investimentos no setor dinâmico seria mantido, se o crescimento da demanda por seus bens ocorresse de forma suficientemente rápida para absorver o excesso de capacidade a curto ou médio prazos. Caso contrário, o efeito desacelerador da redução no nível de investimento resultaria numa crise geral de demanda efetiva, haja vista a alta participação dessas indústrias nas inversões totais desse período.

O crescimento da demanda por bens de consumo duráveis e de investimentos era, contudo, restringido pelas mesmas políticas que aumentavam a capacidade de financiamento do setor industrial através das transferências setoriais de renda. Ao limitar a expansão e diversificação das exportações, a política governamental limitava a demanda efetiva para a agricultura, contraindo, por essa via, a demanda global da economia nacional – situação essa que era agravada pela queda do preço do café no mercado mundial e pela deterioração dos termos de troca para produtores rurais.

Entre 1956-58, com o mercado mundial caracterizado pela superprodução, os preços do café caíram catastroficamente em mais de 50%. As enormes compras de café feitas pelo governo não evitaram a redução dos preços domésticos. Os preços decrescentes do café, face ao firme aumento nos preços de bens manufaturados, evoluíram para uma deterioração dos termos de troca para os cafeicultores que, em termos agregados, somou 217% entre 1955 e 1959. Os lucros reais no setor cafeeiro seguramente caíam; haja vista que, além da deterioração dos termos de troca com o setor industrial, o salário-produto (salário nominal/preços do café) aumentou cerca de 100% (IEA), e a produtividade do café, embora oscilante, não apresentou firme tendência crescente;

A situação não era muito diferente para o restante da agricultura. Como mencionou-se, a política governamental resultava num aumento da disponibilidade interna de alimentos e matérias-primas industriais. Em contrapartida a seu efeito redutor sobre os custos industriais, esse aumento na oferta doméstica mostrava-se suficiente para enviesar os termos de troca contra os produtos agrícolas. Se essa deterioração dos termos de troca resultasse de um desenvolvimento tecnológico particularmente favorável, seria possível que uma onda schumpeteriana de investimentos, motivada por inovações, contribuísse para gerar um aumento espontâneo da demanda industrial, capaz de neutralizar o efeito recessivo da perda de renda líquida no setor. Esse não era, no entanto, o caso. A agricultura brasileira, mesmo nos seus segmentos capitalistas, apresentava um crescimento extensivo, isto é, tinha como sua principal fonte de crescimento a incorporação de novas terras e de mão-de-obra no processo produtivo. Dessa forma, a possível perda nos lucros reais no

setor agrícola como um todo, provocada pela deterioração das relações de troca, à medida que atuava como sinal para mudanças no consumo e nos planos de investimento, deve ter significado uma redução na demanda por bens industriais.

É certo que, tratando-se de transferência setorial de renda, se os agricultores ficavam com menos recursos para comprar do setor industrial, em compensação o setor industrial ficava com mais recursos para comprar do próprio setor industrial. Se esse deslocamento no poder de compra fosse efetivamente traduzido em aumento da demanda industrial, a desaceleração do crescimento da demanda agrícola não teria efeito depressivo sobre a demanda global. A partir de algumas considerações básicas sobre os determinantes do investimento a nível de setor, pode-se presumir, contudo, que esse não era o caso.

No setor agrícola, o empresário individual em sua decisão de plantio e investimento não se preocupa com a demanda global, já que participa apenas com uma pequena fração da produção total e, por isso, não influi sobre os preços. O capital aplicado depende, de acordo com o princípio de risco crescente, do confronto entre a taxa de lucro esperada e as taxas de juro e risco. Quando as expectativas de lucro são favoráveis, os limites para a expansão desejada no capital a ser aplicado são basicamente determinados pelas condições de liquidez representadas pelo crédito e pelas poupanças (lucro) disponíveis para o autofinanciamento. No plano macroeconômico, as expectativas de rentabilidade e as condições de liquidez do setor agrícola, vistas através dos lucros realizados, guardam estreita relação com os termos de troca entre agricultura e indústria, dadas as relações de complementaridade entre esses dois setores. Uma tendência favorável dos termos de troca significa, *ceteris paribus,* um aumento dos lucros agrícolas, o que, por sua vez, supõe-se influenciar as expectativas futuras de rentabilidade, além de aumentar a capacidade de autofinanciamento no setor.[6] Nesse sentido, pode-se dizer que, no contexto histórico em questão, preços relativos mais favoráveis teriam estimulado os empresários rurais a aumentarem o capital aplicado na agricultura, acelerando, assim, simultaneamente, a expansão da demanda por bens industriais e da oferta agrícola.[7] Esses mesmos recursos financeiros, que seriam provavelmente concretizados em maior demanda por bens industriais, se retidos no setor agrícola, acabavam esterilizados, à medida que fossem transferidos para as indústrias de bens de consumo duráveis e de capital (pesado).

O período de industrialização que se inicia em meados da década de cinquenta é acompanhado por um aumento no potencial de acumulação, isto é, nas margens brutas de lucro global no setor industrial (Tavares, 1973, pp. 165-172). Isso

---

[6] Os determinantes das decisões de plantio do empresário rural e suas interações no plano macroeconômico são discutidos em detalhes em Dall'Acqua & Blumenschein, 1983.

[7] Em se tratando de uma economia fechada, com baixa elasticidade da demanda por produtos agrícolas, o volume total de recursos financeiros que pode ser lucrativamente aplicado no setor agrícola depende, em última análise, do crescimento da demanda interna. No contexto histórico em questão, a competitividade externa e a existência de mercados internacionais em expansão para diversos produtos agrícolas faziam, contudo, que o crescimento da oferta agrícola global dependesse, como se disse, fortemente das expectativas de rentabilidade e da disponibilidade de fundos para autofinanciamento.

ocorria em virtude do aumento da produtividade conjunta do capital e de trabalho que não se transferia para os preços e/ou salários, como é característica de uma "economia oligopólica que não é em geral competitiva em preços, mas que o mercado de trabalho é fortemente competitivo" (idem.pp. 166-167). Esse aumento dos lucros industriais, para o que contribuíam as transferências setoriais de renda, embora significasse um estímulo e um aumento da capacidade de autofinanciamento para novos investimentos, era, contudo, insuficiente para acelerar o ritmo de acumulação. Do ponto de vista dos determinantes do investimento, a ampla capacidade ociosa existente, em particular nas indústrias de bens de consumo duráveis e de capital, tornava esse aumento de poupança interna sem aplicação em atividades produtivas. As transferências setoriais de renda favoreciam, assim, não um aumento dos investimentos, mas a criação de um excesso de fundo frente às necessidades de autofinanciamento. Dessa forma, a desaceleração da demanda agrícola, através da transferência de recursos que acabavam esterilizados em amplos segmentos industriais, reforçava, via efeito multiplicador, a insuficiência de demanda efetiva, que prevaleceu no início dos anos sessenta.

Em resumo, na segunda fase de industrialização por substituição de importação – instalação das indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis – era necessário um rápido crescimento da demanda por esses bens, das importações de bens de capital e insumos escassos e, também, que o Estado interviesse ativamente no setor industrial, fazendo os investimentos complementares, que não eram atrativos ao capital privado. Substanciais transferências intersetoriais eram requeridas para financiar esses investimentos, e a disponibilidade de fundos agrícolas para tal transferência dependia parcialmente das receitas cambiais e do crescimento da oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas.

Os mecanismos, pelos quais os fundos eram transferidos da agricultura para a indústria, eram mudanças nos termos de troca externa (exportação/importações) e interna (agricultura/indústria), suportadas por controles de câmbio e restrições no mercado que protegiam o abastecimento interno. Assegurava-se, assim, um clima de baixo custo para acumulação industrial, ao mesmo tempo que se limitava a expansão da capacidade produtiva no setor agrícola, através da compressão de seus lucros, que forneciam, simultaneamente, o incentivo e os fundos financeiros para realização dos planos de consumo e investimento. Em um ambiente favorável, criado pelo *boom* cafeeiro do período pós-guerra e posteriormente suportado por um maciço fluxo de recursos estrangeiros, esses mecanismos operaram satisfatoriamente. No fim dos anos cinquenta, o Brasil perdeu o alto preço internacional do café e os grandes fluxos de investimentos estrangeiros. Quando esses falharam, o conflito entre os mecanismos de transferência e o crescimento das exportações, dos fundos de financiamento e dos mercados agrícolas para bens industriais, faziam sentir sua presença no desequilíbrio das contas externas, na aceleração da inflação e na contração da demanda efetiva. Esses eventos eram sintomas das contradições, que emergiam na dinâmica das relações setoriais que revelavam a incapacidade do setor agrícola em desempenhar todas as suas "funções" na medida requerida pelo novo padrão de acumulação, e, consequentemente, a inconsistência dos objetivos da política econômica do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar (1978) *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, Antonio de Barros (1969) *Sete ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense.

COUTINHO, Luciano G. &, REICHSTUL, Henri-Philippe (1977) O setor produtivo estatal e o ciclo. In: Martins, C.E. (ed.) *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP.

DALL'ACQUA, F. M. & BLUMENSCHEIN, F. N. (1982): "Agricultura, liquidez e recessão". Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 21, Brasília, DF, 1983.

FISHLOW, Albert (1982): Origins and consequentes of import substitution in Brazil. In: DI MARCO, L.E. (ed.) *Essays in honour of Raul Prebisch*. Nova Iorque e Londres: Academic Press.

GRAZIANO DA SILVA, José (1918) *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. São Paulo: HUCITEC.

HOMEM DE MELO, Fernando B. (1979) A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra. *Revista Brasileira de Economia*, 33 (1): jan./mar.1979.

HOMEM DE MELO, Fernando B. (1981): Política comercial, tecnologia e preços de alimentos no Brasil. *Estudos Econômicos*, 11 (2): abr./jun. 1981.

IANNI, Octávio (1971) *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

IANNI, Octávio (1977): A classe operária vai ao campo. *Cadernos Cebrap*, São Paulo. 24.

LANGONI, Carlos G. (1973): *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasi*l. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

LEFF, Nathaniel H. (1967): Export stagnation and autarkic development in Brazil, 1947- 1962. *Quarterly Journal of Economics*, 81 (2): Fev. 1967.

MALAN, Pedro et alii (1977): *Política econômica externa e industrialização no Brasil. 1939-52*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MOREIRA, Roberto J. (1981): A pequena produção e a composição orgânica do capital. *Revista de Economia Política*, 1 (3): jul./set. 1981.

MORTARA, Geraldo (1955): Aspectos culturais de evolução e das características demográficas do Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, 16 (62): abr./jun. 1955.

NEVES, Renato B. (1978) A utilização da capacidade produtiva na indústria brasileira. 1955-1975. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 8 (2): ago. 1978.

OLIVEIRA, Francisco & MAZZUCCHELLI, Frederico (1977): Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil. In: MARTINS, C.E. (ed.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP.

PAIVA, Rui Miller et alii (1976): *Setor agrícola do Brasil*. São Paulo: Forense-Universitária.

SMITH, Gordon W. (1969): Brazilian agricultural policy, 1950-67. In: ELLIS, H.S. (ed.). *Essays on the economy of Brazil*. Los Angeles: University of California Press.

VEIGA, Alberto (1974): The impact of trade policy on Brazilian agriculture, 1947-67. Tese de doutoramento não publicada, Purdue Univesity.

VELHO, Otávio G. (1982). *Sociedade e agricultura*. Rio de Janeiro: Zahar.

VILLELA, Aníbal & SUZIGAN, Wilson, (1973) *Política do governo e crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

TAVARES, Maria da Conceição (1973) Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Tese de Livre Docência, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WANDERLEY, Maria N. (1979) Capital e propriedade fundiária na agricultura brasileira. In: ARAÚJO, B.J. (coord.) *Reflexões sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WANDERLEY, Maria N. (1981): O camponês; um trabalhador para o capital. Campinas: UNICAMP/DEPE. Texto para discussão n. 2 (mimeografado).