

# pesquisa e planejamento econômico

volume 4 • junho 1974 • número 2



## Elementos básicos de uma política em favor da agricultura brasileira

RUY MILLER PAIVA \*

### I — Introdução

O objetivo deste artigo é focalizar os elementos essenciais que impedem o setor agrícola de contribuir com mais eficiência para o desenvolvimento econômico do País e que devem ser considerados na formulação de uma política em favor do setor.

Inicialmente, de forma sucinta, será mostrado o comportamento do setor agrícola quanto aos volumes de produção, de exportação, índices de produtividade, níveis de preços, de renda, de salário, etc.; em seguida, serão examinadas as possibilidades de se conseguir no

\* Do Instituto de Pesquisa do IPEA.

futuro próximo uma melhoria desse comportamento, alcançando objetivos até agora não atendidos, como sejam: redução de preços para os consumidores, aumento de renda para os produtores e melhores condições de salário e de vida para os trabalhadores. No transcorrer desse exame serão apontados os elementos que dificultam ou impedem o atingimento desses objetivos, assim como indicados os meios de evitá-los ou controlá-los.

Não será encontrada neste trabalho uma discussão abrangente dos fatores impeditivos da melhoria do setor agrícola nem tampouco referências a problemas específicos, tais como os do café, da pecuária, do tabelamento de preços, etc. As mudanças recentes na política de petróleo — que deverão ter reflexos sensíveis na produção e nos preços dos fertilizantes químicos, assim como no balanço de pagamentos e, possivelmente, nas correntes do comércio internacional de produtos agrícolas — também não serão consideradas neste estudo. A análise dos problemas do setor será mantida em linhas gerais, de modo que apenas as causas básicas, de importância mais fundamental e que dificultam a melhoria de seu comportamento é que serão focalizadas. Do mesmo modo, as soluções para esses problemas não serão discutidas em detalhe que permita a elaboração de um programa de ação em favor do setor; elas serão apresentadas apenas como indicações, ou diretrizes de soluções, que poderiam ser devidamente consideradas na elaboração de uma política favorável ao setor.

## 2 — Comportamento recente do setor agrícola

O comportamento da agricultura do Brasil, nos últimos decênios, tem-se mostrado satisfatório em certos aspectos e insuficiente em outros.

A análise dos dados agregados de produção, preços e exportação dos produtos agrícolas mostra resultados razoavelmente satisfatórios. A produção (em termos físicos) cresceu de forma constante e a taxas suficientemente altas. Assim é que, tomando-se índices de produção dos 23 principais produtos agrícolas agrupados em quatro classes, constata-se que, no período de 1948/52 a 1967/70, o cresci-

mento menor foi o da classe “produtos de exportação”, com uma taxa geométrica de crescimento de 1,9% por ano; os produtos “alimentícios de origem animal” cresceram a uma taxa de 3,8% ao ano; as “matérias-primas para indústria” a uma taxa de 4,2%, enquanto os “alimentícios de origem vegetal” apresentavam o maior aumento, com uma taxa geométrica de 4,5% anuais. No geral, isto é, tomando-se os produtos em conjunto, o crescimento, foi de 3,8%, que se eleva para 4,2% se o café for excluído (ver Tabela 1).

TABELA I

*Índices Anuais Médios das Quantidades Produzidas  
por Classes de Produtos e por Períodos\**

*Brasil*

*1948/50 – 1967/70*

*(100 = 1962/66)*

Períodos	Geral		Produtos Alimentícios			Matéria-Prima p/ Indústria ****	Produtos de Exportação *****
	Com Café	Sem Café	Total Geral	Animal **	Vegetal ***		
1948/50	56,2	54,2	54,8	57,0	53,0	53,1	67,8
1951/54	63,0	61,6	62,5	66,1	59,7	58,4	70,5
1955/58	74,8	72,5	74,1	79,3	70,0	66,9	82,7
1959/62	92,4	85,5	85,3	88,9	82,6	86,3	122,9
1963/66	101,1	102,0	102,2	102,2	102,3	101,4	96,7
1967/70	113,8	118,6	121,1	118,3	123,2	109,7	88,7
Taxa Geométrica Anual	3,8	4,2	4,3	3,8	4,5	4,2	1,9

FONTE: Divisão de Levantamentos e Análises Estatísticas do Instituto de Economia Agrícola, com dados originais do Ministério da Agricultura.

\* Índices construídos pelo processo Laspeyres.

\*\* Bovinos, suínos, ovinos, caprinos, leite, ovos e mel.

\*\*\* Arroz, banana, batata, feijão, laranja, mandioca, milho e trigo.

\*\*\*\* Algodão, amendoim, cacau, cana, fumo e lã.

\*\*\*\*\* Café, algodão e cacau (estes dois últimos também estão incluídos na classe anterior).

Com esses aumentos de produção, o setor agrícola pôde atender sem elevação de preços reais (a nível de produtores) os aumentos de demanda provenientes do crescimento da população e da economia do País. Assim é que o exame dos preços das quatro classes de produtos, no mesmo período de 1948/52 a 1967/70, mostra que em nenhuma delas ocorreu um movimento constante de queda ou elevação. Houve sempre um movimento de forma cíclica em que períodos de preços elevados eram seguidos por outros de preços baixos. Tomando-se os índices médios quadrienais dos preços deflacionados (ver Tabela 2), constata-se que a classe dos “produtos em geral (sem café)” eleva-se de 93,2 em 1948/50 para 100,6 em 1959/62, reduzindo-se nos dois períodos seguintes para 96,6 e 86,7. A única classe que mostra tendência de alguma elevação de preços é a dos “alimentos animais”, que passa de 75,6 em 1948/50 para 100 em 1963/66, caindo, porém, no último quadriênio para 87,2. A classe “produtos de exportação” é que mostra flutuações mais acentuadas, passando de 103,2 em 1948/50 para 121,5 em 1951/54, descendo nos dois quadriênios seguintes para 102,0 e 99,6 e elevando-se um pouco a seguir (103,3 em 1963/66) para cair novamente no último quadriênio (1967/70) para 95,8.

Tomando-se as taxas geométricas anuais, calculadas com base na diferença entre os índices médios do primeiro (1948/52) e do último período (1967/70), constata-se que em três classes (“alimentos de origem vegetal”, “matérias-primas para indústria” e “produtos alimentícios de exportação”) as variações foram negativas, de  $-0,7$ ,  $-0,8$  e  $-0,4$  por cento e por ano, respectivamente, o que significa que ocorreu uma queda nos preços reais desses produtos (ou que os preços correntes subiram menos do que os índices gerais de preços do País). Apenas uma classe, “alimentos de origem animal”, mostra elevação nos preços reais, com uma taxa geométrica anual positiva de  $+ 0,7\%$ .

O aumento de produção agrícola nesse período mostrou-se também suficiente para garantir um crescimento sensível das exportações. Enquanto a exportação do café (por motivo da política de defesa de preços) se manteve em torno de uma média mais ou menos constante, a dos demais produtos agrícolas cresceu, do ano de 1953 a 1970, de 100 para 275 em volume e, de 100 para 247

TABELA 2

*Índices de Preços Deflacionados dos 22 Principais  
Produtos Agrícolas por Classes e por Períodos \**

*Brasil*

*(1948/50 — 1967/70*

*(Base: 1962/66 = 100)*

Períodos	Geral		Alimentícios			Matérias- Primas para Indústria	Produtos Agrícolas de Expor- tação
	Com Café	Sem Café	Geral	Animal	Vegetal		
1948/50	93,1	93,2	90,6	75,6	102,2	102,6	103,2
1951/54	96,4	93,2	91,4	75,7	103,6	99,7	121,5
1955/58	96,1	95,5	96,1	80,6	108,1	93,5	102,0
1959/62	99,2	100,6	101,3	92,8	107,7	98,2	99,6
1963/66	97,4	96,6	96,0	100,0	92,9	98,8	100,3
1967/70	88,1	86,7	87,2	87,2	87,1	84,8	95,8
Taxa Geomé- trica Anu- al	— 0,3 —	0,4 —	0,2 +	0,7 —	0,7 —	0,8 —	0,4

FONTE: Divisão de Levantamentos e Análises Estatísticas do Instituto de Economia Agrícola, com dados básicos do Ministério da Agricultura.

\* Deflacionados com base no índice 2 da *Conjuntura Económica* da FGV. Índices calculados pelo método Laspeyres.

em valor, o que implica decréscimo no valor unitário exportado. Ainda que esse aumento da exportação não tenha sido constante, pois de um índice médio de 116 no primeiro quadriênio 1953/56 caiu para 97 no segundo, recuperando-se no quadriênio seguinte para 139, observa-se que nos períodos subseqüentes o incremento foi muito acentuado, atingindo 189 no período 1965/68 e 269 nos dois últimos anos (1969/70).

TABELA 3

*Exportação; Índices de Quantidade, Preço e Valor  
dos 15 Principais Produtos Agrícolas (exceto Café)  
(1953/70)*

1953 = 100

Anos	Quantidade	Preço	Valor
1953	100	100	100
1954	142	117	166
1955	119	105	125
1956	105	89	93
1957	94	97	91
1958	96	101	97
1959	91	88	80
1960	108	81	88
1961	158	81	128
1962	125	78	98
1963	142	90	128
1964	131	88	115
1965	178	75	134
1966	208	80	166
1967	172	84	144
1968	197	91	179
1969	262	93	244
1970	275	90	247

FONTE: IEA da Secretaria de Agricultura de São Paulo, com base nos dados da CACEX. Índices em cadeia, ponderação Laspeyres.

### 2.1 — Comportamento do setor nos últimos anos

Nos últimos anos, principalmente a partir de 1970, observam-se algumas mudanças sensíveis nos preços dos produtos agrícolas, que se elevam a taxas superiores às dos demais produtos da economia do País. Assim é que os preços de atacado da *Conjuntura Econômica* mostram que as classes “Produtos Agrícolas” e “Produtos Industrial – Total”, que vinham tendo um crescimento semelhante – pois de índices médios de 62,4 e 61,6 no quadriênio 1963/66 passaram, respectivamente, a 172,5 e 178,2. no quadriênio 1967/70 – assumem

crecimentos diferentes em 1971 e 1972: os produtos agrícolas crescem para 357 e os industriais para 312 e, em junho de 1973, chegam a 425 e 354, respectivamente.

Essas diferenças não se devem à redução da produção agrícola ou ao crescimento de uma demanda que não tenha sido possível atender. A causa parece residir nos preços do mercado internacional, que se elevaram sensivelmente nos últimos anos e que se refletiram internamente através dos preços dos produtos exportados. A tabela a seguir, com os principais produtos exportados pelo Brasil, mostra que os preços (FOB) em dólar de 1972 e 1970 são muito superiores aos de 1967 no caso de 10 dos 16 produtos; em outros três, a diferença é pequena e em apenas três produtos (amendoim, sisal e arroz) são inferiores.

TABELA 4

*Evolução Recente dos Preços, da Produção e da Exportação no Brasil*

Produtos	Preços (FOB) Valor Médio p/ Tonelada das Exportações do Brasil (US\$/ton.)			Produção (1.000 ton.)			Exportação (1.000 ton.)		
	1967	1970	1972	1967	1970	1972	1967	1970	1972
Açúcar.....	80	112	152	4.318	5.065	6.078	1.001	1.190	2.054
Cacau.....	517	648	578	195	197	247	114	119	102
Café.....	702	957	942	3.015	1.510	3.165	1.004	1.034	1.050
Soja (semente).....	96	93	123	716	1.508	3.658	304	213	1.037
Milho.....	51	55	56	12.324	14.216	15.792	430	1.279	172
Algodão.....	462	384	663	1.692	1.955	2.584	207	256	301
Amendoim.....	329	229	244	751	928	972	15	36	56
Laranja.....	41	61	71	2.314	3.099	....	85	63	60
" (suco).....	359	460	470	....	....	....	18	79	91
Arroz.....	151	74	80	6.792	7.553	6.793	32	148	2
Carne Bovina.....	589	680	1.087	1.505	1.842	....	6	89	156
Lã.....	947	1.066	1.109	28	32	....	21	16	....
Sisal.....	130	113	124	319	263	....	119	147	152
Castanha Caju.....	900	....	1.234	....	....	....	....	4	7
Pimenta.....	635	908	889	10	14	....	9	17	74
Banana.....	26	52	83	8.056	9.858	....	213	176	114
Óleo de Mamona.....	310	249	423	355	348	....	74	135	127

FONTE: CACEX.

Com essa elevação recente dos preços de exportação, o setor agrícola mostrou um comportamento também favorável, pois reagiu rápida e intensamente, aumentando a produção e a exportação. Algumas destas últimas merecem referência especial. A soja, por exemplo, cujos preços no mercado interno vinham já há algum tempo elevando-se e que de 1967 para 1972 cresceram ainda mais, passando de 96 para 123 dólares por tonelada FOB, teve sua produção substancialmente aumentada no período, passando de 716.000 toneladas em 1967 para 3.658.000 em 1972 e 4.252.000 em 1973. A exportação de soja em semente aumentou de 304.000 toneladas em 1967 para 1.037.000 em 1972, acompanhada ainda por aumento correspondente da torta e do farelo.

O açúcar também se aproveitou da conjuntura mundial favorável. Com o aumento dos preços de 80 dólares em 1970 para 152 em 1972, a produção brasileira cresceu de 4,3 para 6,1 milhões de toneladas e as exportações de 1,1 para 2,0 milhões, no mesmo período. O preço da carne elevou-se também no mercado externo, passando de 589 para 1.087 dólares por tonelada, o que permitiu um aumento de exportação de 6.000 para 156.000 toneladas. E como se sabe, o esforço dos pecuaristas tem sido muito grande para aumentar a produção nacional, principalmente pela ocupação de novas áreas na Amazônia.

Outros produtos que também se aproveitaram dessa melhoria no mercado internacional foram: o suco de laranja, cuja exportação cresceu de 18 toneladas em 1967 para 91 em 1972, em resposta aos preços que subiram de 359 para 470; o algodão, cuja produção cresceu de 1.692.000 para 2.584.000 toneladas e a exportação de . . . . 207.000 para 301.000 toneladas, respectivamente, como reflexo do aumento de preços de 462 dólares a tonelada. E em relação a outros produtos, como a castanha de caju e a pimenta do reino, cujos preços também se elevaram, sabe-se que o incremento da área plantada tem sido muito intenso, principalmente do caju, que está hoje revolucionando certos municípios do Ceará.

Com referência a esses recentes aumentos de produção e exportação, cabe indagar se os mesmos não foram acompanhados por redução na área das demais culturas, o que, de certa forma, deporia contra o setor, pois sugeriria não ter sido o mesmo capaz de res-



ponder aos aumentos de demanda com um incremento da produção total. É importante considerar que essa capacidade de resposta se faz imprescindível ao atendimento das exigências do desenvolvimento econômico do País.

As estatísticas de produção dos últimos anos são ainda incompletas, não permitindo o teste empírico da questão. Entretanto, a impressão que se obtém com os poucos dados disponíveis é de que não houve redução nas demais culturas. Assim é que o milho (ver Tabela 5), a cultura mais extensamente plantada no País, mostrou

TABELA 5

*Mudanças de Produções do Brasil e dos Estados  
do Centro-Sul nos Anos 1971/70, 1972/71 e 1973/72*

(em %)

Produtos	1971/70	1972/71	1973/72	Produtos	1971/70	1972/71	1973/72
<b>Milho</b>				<b>Amendoim</b>			
Brasil.....	1,0	10,0	7,0	Brasil.....	3,7	1,0	- 3,0
São Paulo.....	8,5	8,7	13,0	São Paulo.....	1,7	1,0	-52,0
Paraná.....		-13,0	24,0	Paraná.....		- 8,0	13,0
M. Gerais.....			12,0	M. Gerais.....			1,0
M. Grosso.....			41,0	M. Grosso.....			20,0
<b>Arroz</b>				<b>Mandioca</b>			
Brasil.....	-19,7	12,0	10,0	Brasil.....		9,0	
São Paulo.....	-46,9	89,6*	12,0	São Paulo.....	- 6,5	7,4	-30,0
Paraná.....		18,0	8,0	Paraná.....			?
M. Gerais.....			18,0	M. Gerais.....			8,0
M. Grosso.....			29,0	M. Grosso.....			38,0
<b>Feijão</b>				<b>Batatinha</b>			
Brasil.....	6,9	- 1,0	-10,0	Brasil.....	4,2	- 2,0	
São Paulo.....	2,8	-12,0	9,0	São Paulo.....	2,9	- 4,5	- 4,0
Paraná.....		11,0	18,0	Paraná.....		2,0	- 5,0
M. Gerais.....			10,0	<b>Trigo</b>			
M. Grosso.....			26,0	Brasil.....	39,2	-55**	84

FONTES: Brasil: *Conjuntura Econômica*, agosto de 1972, fevereiro de 1973 e agosto de 1973.

Estados: Previsões dos órgãos oficiais dos Estados, publicados pelo *Correio Agropecuário* em diversos números.

\* O rendimento cresceu, pois a área caiu de 556,6 para 503,0 mil hectares.

\*\* De acordo com a área plantada esperava-se um aumento de 22%.

um aumento de produção de 1%, de 10% e de 7% em 1971, 1972 e 1973, respectivamente. O arroz teve um decréscimo de produção em 1971 de -19,7%, mas que foi compensado com os aumentos de 12% e de 10% nos anos seguintes (1972 e 1973), respectivamente. O feijão teve um aumento, em 1971, de 6,9%, seguido por decréscimos de -1,0 e -10,0% nos anos seguintes (1972 e 1973). Aliás, este último mostra-se estranho em relação aos dados dos quatro Estados, que acusam, em 1973, aumentos ponderáveis, variando de 9,0% em São Paulo para 26,0% em Mato Grosso. O amendoim teve acréscimo de 3,7% e 1,0% em 1971 e 1972, respectivamente, seguido por um decréscimo de -3,0% em 1973, o que parece também estranho, uma vez que a redução de São Paulo, que é o maior Estado produtor, foi de -52%.

E por fim o trigo, que ocupa uma área ponderável das culturas do Sul do País, apresentou um grande aumento em 1971 (39,2%). Já em 1972, quando se esperava um aumento de 22%, com base na área plantada, sofreu um decréscimo de produção de -55% devido às péssimas condições meteorológicas. Em 1973, a colheita deve situar-se em níveis baixos, acreditando-se que tenha havido uma redução na área total plantada de 40 a 50%. A estimativa do Ministério da Agricultura é de que a produção atinja 1,5 milhão de toneladas, o que representa um aumento de 84% em relação à pequena safra de 1972.

### 3 — Falhas no comportamento do setor agrícola

Apesar de a produção nestes últimos decênios ter sido suficiente para atender, sem elevação de preços reais, os aumentos da demanda de alimentos e matérias-primas do País e ter contribuído para o incremento das exportações, o setor agrícola do Brasil ainda é objeto de críticas por não ter atendido de forma mais eficaz algumas das funções que lhe cabem no processo de desenvolvimento econômico. O que, em princípio, se espera da agricultura não é apenas o atendimento da demanda de alimentos e matérias-primas

a preços constantes. É mais do que isso. É o atendimento da demanda nesses produtos: (a) a menores preços reais para os consumidores com (b) aumento de renda para os produtores agrícolas e (c) melhores condições de salário e de vida para os trabalhadores rurais. Somente alcançando esses três objetivos é que a agricultura passa a colaborar eficazmente para o pleno desenvolvimento econômico do País, fornecendo alimentos e matérias-primas a preços que permitam ampliar as exportações e reduzir o custo de vida e, ainda, constituir-se em mercado consumidor dos produtos industriais.

O setor agrícola brasileiro conseguiu aumentar a produção sem elevação de preços, como foi visto há pouco, mas deixou de atender totalmente aos demais itens: a renda manteve-se em níveis baixos para a grande maioria de agricultores,<sup>1</sup> os salários conservaram-se

<sup>1</sup> A produção média *per capita*, calculada com base nos valores do Produto Interno Líquido e na população economicamente ativa, indicava 1.367 cruzeiros para o setor agrícola, enquanto que a indústria alcançava 6.110 e "serviços" 5.079 cruzeiros. Quanto à renda líquida dos agricultores empresários, pode-se utilizar o estudo realizado em 1962/63: Nicholls, M. H. e Paiva, R. M.: "Ninety-nine Fazendas; The Structure and Productivity of Brazilian Agriculture". 1963, Graduate Center for Latin American Studies, Vanderbilt University, abrangendo 99 estabelecimentos de sete regiões do País, sendo 10 em Caxias (MA), 15 em Caruaru (PE), 15 em Crato (CE), 15 em Maringá (PA), 14 em Ituiutaba (MG), 15 em Taubaté (SP) e 15 em Cachoeira e Erechim (RGS). Esses estabelecimentos foram intencionalmente escolhidos para representar a agricultura dos grandes, médios e pequenos agricultores, empregando tecnologia considerada boa, regular ou ruim: a renda líquida dessas propriedades (não incluindo as do Rio Grande do Sul, ainda não analisadas em detalhe) mostra que apenas cinco delas (3 em Ituiutaba e 2 em Taubaté) alcançam valores superiores a Cr\$ 20.000, com uma renda média de Cr\$ 47.454 — Cr\$ de 1973), o que equivalia a cerca de 188 salários mínimos da época. Outros 10 estabelecimentos mostraram renda inferior a 20.000, mas superior a 5.000 cruzeiros; 28 tinham renda superior a 1.000 e inferior a 5.000 e 41 estabelecimentos, ou seja, 49% do total, figuravam com renda inferior a 1.000 cruzeiros, pouco menos de 4 salários mínimos (4 desses estabelecimentos tinham renda negativa). É importante salientar que essas rendas foram calculadas de modo a representar o retorno tanto do trabalho do agricultor e de sua família como de seu capital.

em níveis não condizentes com os de uma sociedade civilizada<sup>2</sup> e a oportunidade de emprego durante todo o ano continua a existir apenas para um número limitado de trabalhadores.

Tais objetivos essenciais ao desenvolvimento econômico somente têm sido alcançados por países que conseguem modernizar sua agricultura. Através das inovações tecnológicas obtêm-se sensíveis aumentos de produção e produtividade, que se refletem na diminuição dos custos de produção. Tais benefícios podem ser transferidos, parte aos consumidores na forma de menores preços e parte aos produtores na forma de maiores retornos. A modernização também traz um aumento na produtividade marginal do trabalho que permite salários mais elevados. Através da modernização da agricultura pode-se, portanto, alcançar esse conjunto de objetivos que, à primeira vista, poderiam parecer contraditórios, ou seja, conseguir aumentos de produção e renda líquida na agricultura e, ao mesmo tempo, redução dos preços dos produtos e elevação dos salários dos empregados.

No Brasil, a modernização vem alcançando índices modestos de expansão e, desse modo, tem contribuído apenas em parte para o pequeno aumento de produtividade do setor agrícola. A transferência da agricultura para as zonas novas do interior do País, de terras mais férteis, é o processo alternativo com que a agricultura brasileira tem melhorado sua produtividade. A ação conjunta desses dois processos tem feito com que sejam obtidos os acréscimos de produção desejados, sem, contudo, atingir os demais objetivos mencionados.

<sup>2</sup> No Estado de São Paulo, onde as condições são melhores do que no resto do Brasil, trabalho recente (Sendin P. V., "Elaboração de um Índice de Salários Rurais para o Estado de São Paulo", a ser publicado) mostra que os salários do "diarista-residente" são sempre inferiores aos salários mínimos vigentes no Estado, sendo que nos triênios 1964/67 e 1967/69 alcançam 83,0 e 82,7%, respectivamente, dos valores desse mínimo. Como no triênio 1961/63 e anteriores as percentagens eram muito inferiores (de 52,3 e 58%), o autor considera que essa elevação possa não representar melhoria de salário para o empregado. Tendo essa mudança coincido com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, que equiparou o trabalhador rural ao urbano quanto ao salário mínimo, mas permitiu aos proprietários descontarem o aluguel de casa, o alimento fornecido, a lenha e outros benefícios, é possível que o aumento do salário nessa ocasião tenha sido apenas nominal, não representando ganho efetivo.

#### 4 — Perspectivas do setor agrícola

Quanto ao futuro próximo, não é fácil dizer do comportamento do setor agrícola. Em princípio, as perspectivas parecem favoráveis para que continue a crescer ao nível dos últimos decênios, isto é, a taxas médias de 3 a 4% ao ano. Não há, porém, possibilidades de melhorias no que diz respeito a redução de preços, aumento de renda dos agricultores e melhoria de salários e condições de vida dos trabalhadores rurais. O Brasil dispõe de terras agricultáveis ainda desocupadas, de amplo suprimento de mão-de-obra e de uma crescente classe empresarial capaz de aceitar mudanças tecnológicas, além de contar com infra-estrutura de suporte em termos de pesquisa, extensão, crédito, facilidades de comercialização, etc., que permitem a manutenção dessa taxa de crescimento.

Todavia, a análise das perspectivas do setor afigura-se agora mais complexa porque se espera que a economia brasileira continue, no futuro, a crescer a taxas muito elevadas, superiores a 10% e com isso a pressão sobre o setor agrícola por maior volume de alimentos e matérias-primas será muito superior aos 3 e 4% acima mencionados. Ademais, taxas assim elevadas de crescimento da economia não poderão ser mantidas por mais longos períodos se o setor agrícola não tiver participação mais eficaz, suprindo o mercado interno e externo com alimentos e matérias-primas a preços decrescentes e obtendo, ao mesmo tempo, maiores rendas e melhores salários para que possa se constituir num mercado ponderável para produtos industriais do País.

Para uma avaliação das possibilidades do setor agrícola impõe-se, portanto, considerar o seu comportamento face a essas novas perspectivas do desenvolvimento global da economia brasileira. E, ainda, considerar o comportamento do setor face a uma hipótese adicional que é a de se adotarem algumas mudanças básicas na atual política agrícola. Assim, duas questões podem ser formuladas quanto ao comportamento futuro do setor:

mantendo-se a política agrícola nas bases atuais, poderá a agricultura atender às altas taxas de crescimento econômico do País, dentro dos padrões atuais, isto é, fornecendo alimentos e matérias-primas sem elevação de seus preços reais?

com mudanças na atual política, poderá a agricultura atender aos objetivos mais amplos que dela se espera, ou seja, o fornecimento de alimentos e matérias-primas a menores preços com maior renda para o agricultor e melhor salário e condição de vida para o trabalhador? Quais as mudanças de política que nesse sentido se fazem necessárias?

A primeira questão se prende às possibilidades de aumento da produção, caso se mantenha em linhas gerais a atual política agrícola do País. Na segunda questão o objetivo é mais amplo, pois serão discutidas as possibilidades de se alcançarem — através de mudanças na política agrícola — não apenas os aumentos de produção desejados, como os demais objetivos ainda não atingidos pelo setor: menores preços, maiores rendas e melhores salários.

#### 4.1 — Possibilidades do setor com a atual política agrícola

Quanto à primeira dessas questões, a resposta fica na dependência de um confronto entre os aumentos de demanda de alimentos e matérias-primas que se farão sentir proximamente e os recursos disponíveis para atender a esses aumentos.

Assim, crescendo a economia nacional a uma taxa de 10% ao ano e a população a 3%, pode-se calcular um aumento da demanda efetiva de produtos agrícolas da ordem de 7,2% por ano (admitindo-se que a elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas seja de 0,6).<sup>3</sup>

Taxas de crescimento de produção assim elevadas têm sido obtidas por alguns produtos e em períodos curtos de tempo. É o caso do amendoim, que manteve uma taxa geométrica de crescimento de 11,1% por ano no período de 1948/52 a 1962/66, do trigo, da laranja e da banana, que obtiveram taxas de 21,8, 8,4 e 8,9%, respectivamente, no período de 1962/66 a 1966/70 (ver Tabela 6). Ape-

<sup>3</sup> Este cálculo supõe que o crescimento de renda se distribui na mesma proporção nas diferentes classes. Se a distribuição se fizer desigualmente, aumentando em proporção maior a renda das classes mais ricas, o crescimento da demanda efetiva será inferior, pois a elasticidade-renda da classe de maior renda é muito menor do que a de menor renda.

nas a soja conserva uma taxa elevada em ambos os períodos, com 16,5 e 31,8%, respectivamente. Outros seis produtos (mandioca, milho, café, batata, leite e ovos) mostraram em um desses períodos taxa igual ou superior a 6% e outros dois (gado e suíno) taxa superior a 5%. Os únicos produtos importantes que não acusaram taxas elevadas de crescimento nesses períodos foram o cacau, o feijão, o fumo e a lã.

Todavia, considerando-se a produção agregada por classes de produtos, observam-se taxas de crescimento menores. Conforme foi visto antes, as taxas de crescimento das tais classes de produtos, como “gêneros alimentícios vegetal”, “gêneros alimentícios animal” e “matérias-primas para a indústria” — sem considerar, portanto, a classe “produtos de exportação” que não interessa no caso — entre os períodos de 1948/50 a 1967/70 foram de apenas 4,5, 3,8 e 4,2%, respectivamente, muito inferiores à de 7,2%, que deverá ser obtida no futuro próximo.

TABELA 6  
Taxas Geométricas Anuais de Crescimento da Produção  
das 23 Principais Culturas  
Brasil  
(1948/52 — 1966/70)

Produtos	1948/52 a 1962/66	1962/66 a 1966/70	Produtos	1948/52 a 1962/66	1962/66 a 1966/70
Algodão.....	3,3	0,5	Mandioca.....	4,2	6,6
Amendoim.....	11,1	6,7	Milho.....	3,8	6,5
Arroz.....	5,2	2,2	Soja.....	16,5	31,8
Banana.....	5,0	8,9	Trigo.....	1,1	21,8
Batata.....	3,7	6,8	Bovinos.....	1,3	5,3
Cacau.....	1,3	1,3	Caprinos.....	2,1	1,8
Café.....	2,2	7,1	Lã.....	2,3	2,8
Cana-de-Açúcar..	4,6	3,7	Leite.....	6,0	4,6
Feijão.....	3,2	4,7	Mel.....	2,1	3,1
Fumo.....	4,4	4,2	Ovinos.....	2,4	4,3
Laranja.....	3,9	8,4	Ovos.....	5,9	6,3
			Suínos.....	3,2	5,3

FONTE: Divisão de Levantamentos e Análises Estatísticas do Instituto de Economia Agrícola. Secretaria de Agricultura de São Paulo.

Não obstante tais diferenças, pode-se admitir que o País venha a apresentar no futuro taxas mais elevadas de aumento da produção sem elevações de preços. Se no passado houve um crescimento constante da produção sem elevação dos preços reais é porque ocorreu, também nesse período, uma mudança de posição para direita da curva de oferta,<sup>4</sup> mudança essa que se deveu ao aumento de recursos empregados na agricultura extensiva (mão-de-obra e terras novas de maior produtividade) e difusão da modernização por número crescente de agricultores.

Como se sabe, esses mesmos elementos continuam a existir na agricultura brasileira, inclusive em condições muito mais favoráveis. Novas rodovias estão sendo abertas e freqüentemente asfaltadas para o interior do País, na direção de Mato Grosso, Goiás e Amazônia, colocando, assim, enormes áreas à disposição dos agricultores e facilitando sensivelmente a ocupação de terras mais adequadas. Além disso, a modernização da agricultura está-se processando nestes últimos anos a taxas crescentes,<sup>5</sup> e a mão-de-obra continua a ser abundante e apenas parcialmente utilizada.

<sup>4</sup> É difícil comprovar empiricamente o aumento da produtividade econômica. Quanto à produtividade em termos físicos, as estatísticas mostram que no período de 1947 a 1970 a produção por unidade de área aumentou em 12 dos 15 principais produtos do País; em sete desses os aumentos foram elevados, situando-se entre 20 a 91%, em cinco foram inferiores a 15% e em apenas três houve redução de rendimentos.

<sup>5</sup> Pode-se comprovar empiricamente que a modernização cresceu a taxas mais elevadas nos últimos anos com as estatísticas de consumo de adubo, que mostra taxas anuais médias de crescimento, por quadriênio, de 1951 a 1966, de 15,7, 19,5, 0,3 e 6,1%. Nos últimos anos, cresceu de 38,5%, entre 1967 e 1970; entre 1971 e 1972 encontram-se casos regionais eloqüentes, como o da lavoura cacaueteira na Bahia, cuja área adubada cresceu de 1.320 ha em 1966 para 71.000 ha em 1970, com 20.000 toneladas de fertilizantes. O consumo da lavoura de trigo passou de 66 mil toneladas em 1967 para 350 mil em 1971. Com tratores também se notam aumentos, pois a produção que era de 14,0 mil unidades no período 1968/70, elevou-se para 25,5 mil em 1971 e deverá alcançar 35 mil em 1972. A área de trigo colhida com "combinadas", no Rio Grande do Sul, aumentou de 261 mil hectares em 1967 para 1.430 mil em 1971. O consumo aparente de inseticidas passou de 30.300 toneladas para 34.350, no mesmo período, enquanto o de fungicidas cresceu de 8.380 para 20.250 toneladas e o de herbicidas de 3.500 para 7.000 toneladas.



Desse modo, pode-se afirmar que as possibilidades de se conseguirem aumentos de produtividade e mudanças favoráveis na posição da curva de oferta são agora maiores e, portanto, cabe admitir que o suprimento de alimentos e matérias-primas possa elevar-se nos próximos anos a taxas superiores às do passado recente, sem necessidade de elevação permanente dos preços dos produtos agrícolas.

#### **4.2 — Possibilidades do setor face a possíveis mudanças na política agrícola**

Quanto à segunda questão, que diz respeito às possibilidades de o setor agrícola poder alcançar, com o auxílio de mudanças na atual política, tanto os aumentos necessários de produção, como os demais objetivos desejados (redução de preço dos produtos, aumento de renda dos produtores e melhores condições de salário e de vida dos agricultores), sua análise torna-se mais complexa.

Para maior clareza, convém dividi-la em duas partes. Examinam-se, primeiramente, as possibilidades dos primeiros dois objetivos, ou sejam, menores preços para os produtos e maiores rendas para os produtores e, em seguida, as possibilidades de se obterem também melhoria de salários e condições de vida dos trabalhadores rurais.

##### **4.2.1 — Obtenção de menores preços para os produtos e maiores rendas para os produtores**

Esses dois primeiros objetivos podem ser alcançados tanto pela ampliação e ocupação de novas áreas de terras férteis como pela intensificação da modernização da produção agrícola. No passado, a ocupação de novas áreas foi o processo mais utilizado pelos agricultores. Se a qualidade das terras é boa, obtém-se aumentos significativos de produtividade econômica, pois as produções por unidade de área são elevadas e as despesas relativamente pequenas. Contribui, assim, para menores preços aos consumidores e maiores rendas para os produtores. Essa situação, contudo, tem pequena duração. Após alguns anos de culturas, em que não se aplicam técnicas modernas de conservação dos solos, há um decréscimo acentuado na

produção por unidade de área, o que leva os agricultores a procurarem mais uma vez novas áreas em busca de altos rendimentos. É um processo que se torna constante, de mudança e de ocupação de terra.

Nos próximos anos esse processo de ocupação deverá continuar em escala possivelmente maior, pois, como já foi dito, há ainda uma enorme fronteira econômica, cuja ocupação poderá ser feita com mais facilidade e de forma mais intensa devido às rodovias em construção. Todavia, para que tal processo contribua eficazmente para a consecução dos objetivos desejados, faz-se necessário que sejam mantidas as produções elevadas por unidade de área dos primeiros anos e reduzidos os encargos do transporte e comercialização, que absorvem grande parte do ganho que poderia ser distribuído aos consumidores e produtores. Impõe-se, portanto, a elaboração de uma política especial para que a ocupação de novas áreas torne-se um elemento eficaz de desenvolvimento econômico.

Contudo, é na modernização da agricultura que se encontram possibilidades mais amplas de o setor contribuir, de forma eficaz e permanente, para esse desenvolvimento. Através dela, como foi dito anteriormente, é que se obtêm grandes aumentos de produtividade e sensíveis reduções de custos de produção, que podem refletir-se em maiores lucros para os produtores e menores preços para os consumidores.

Todavia, a modernização é um processo que não depende apenas da vontade e dos esforços dos agricultores e poderes públicos. Exige uma série de condições favoráveis para que possa ser adotada economicamente.

Algumas dessas condições, conforme será visto a seguir, podem ser criadas pela ação do governo; outras, porém, fogem de sua alçada e, nesse caso, a modernização não pode ser conseguida, tendo os agricultores de permanecer na agricultura tradicional, aguardando que o desenvolvimento do País alcance o estágio adequado à modernização. Ademais, a redução de custos de produção após a modernização fica, também, na dependência das condições favoráveis há pouco mencionadas. Não sendo elas propícias, a modernização pode prosseguir sem trazer a desejada redução de custos.

Há necessidade portanto de analisar a questão com mais detalhe, ou seja, de examinar as condições que promovem ou restringem a difusão da modernização, que permitem ou dificultam reduções sensíveis dos custos de produção dos alimentos e das matérias-primas e que transferem ou absorvem essas reduções para os produtores e consumidores. Através dessa análise será possível dizer com mais objetividade das possibilidades de a agricultura brasileira poder modernizar-se em escala suficiente e de forma adequada para se ter uma redução de custo de produção; e se esta redução pode ser transferida para produtores e consumidores na forma de melhores preços. Com essa análise será também possível identificar as mudanças que se fazem necessárias na atual política em favor da agricultura.

*Fatores determinantes da modernização* — Sabe-se que a modernização da agricultura depende, em princípio:

- a) das relações entre os preços dos produtos e dos insumos modernos utilizados na produção;
- b) do estoque de conhecimentos coletados pelas instituições de pesquisa sobre o emprego de técnicas modernas;
- c) de os recursos naturais (terra, clima, topografia, etc.) se mostrarem adequados ao emprego da moderna tecnologia e se localizarem favoravelmente em relação aos mercados consumidores;
- d) dos conhecimentos dos agricultores sobre o emprego de técnicas modernas;
- e) dos recursos materiais (máquinas, adubos, inseticidas, etc.) de que os agricultores dispõem, assim como da qualidade desses recursos;
- f) da atitude dos agricultores em relação às mudanças de suas normas de trabalho e aceitação de novos riscos financeiros.

Todos esses elementos são importantes na difusão da tecnologia moderna e na redução dos custos de produção. Os três primeiros elementos (itens *a*, *b* e *c*) dizem respeito à economia do uso de tecnologia moderna propriamente dita. Em princípio, a vantagem econômica que se pode obter com a tecnologia moderna depende das relações entre os preços dos produtos e dos fatores (item *a*) e da

produtividade (em termos físicos), o que se consegue com o uso dos insumos modernos, sendo que esta produtividade depende do conhecimento que se tem sobre o uso da tecnologia (item *b*) e da qualidade e da localização dos recursos naturais (terra e clima) em que será aplicada (item *c*).

Os três últimos elementos (*d*, *e* e *f*) dizem respeito às condições do agricultor. Além de estar localizado em regiões e áreas em que as condições de clima, solo e distância de mercado permitam o emprego econômico da tecnologia moderna, faz-se necessário que tenham conhecimentos específicos sobre a tecnologia a ser empregada (item *d*), que disponham de recursos materiais suficientes (item *e*) e que adotem uma atitude favorável em relação a mudanças de comportamento (item *f*) a que são obrigados com o emprego das novas tecnologias.

Vejamos, a seguir, como se situam esses itens em relação à agricultura brasileira.

*Relação entre preços dos produtos e preços dos insumos* — Em certas regiões do Brasil, particularmente nas que se localizam no interior mais distante, observa-se que as relações entre os preços dos produtos e dos insumos são desfavoráveis, impedindo a adoção de tecnologia moderna. Essa situação se deve, em parte, às despesas de transportes, que reduzem os preços dos produtos agrícolas e elevam os preços de certos insumos modernos (entre estes, os adubos e calcários, produtos volumosos e de pequeno valor em relação ao peso, são os que mais sofrem). A comercialização ineficiente também contribui para tornar as relações de preços insumo-produto mais desfavoráveis. Nessas áreas distantes, as firmas responsáveis pela comercialização nem sempre se acham aparelhadas e tampouco se sentem forçadas pela competição a operar com margens reduzidas de lucro.

A adoção de políticas visando à melhoria dos meios de transporte e dos processos em geral de comercialização — redes de armazéns, silos, padronização dos produtos, estabelecimento de preços mínimos, melhoria dos meios de comunicação, facilidades bancárias e muitas outras — torna-se imprescindível para maior difusão da modernização da agricultura.

Há, porém, uma classe de produtos agrícolas em que as relações de preços se mostram sempre desfavoráveis à modernização, devido aos seus preços se manterem freqüentemente em níveis baixos. Mesmo nas regiões que dispõem de condições favoráveis de transporte e de comercialização, os preços desses produtos situam-se em geral em níveis considerados baixos pelos agricultores. Ainda que não se disponha de elementos para comprovar empiricamente esse fato, pode-se aceitá-lo quando se observa que produtos de amplo consumo interno e pouca exportação — como a mandioca, feijão e o milho — e que podem ser facilmente produzidos pelos agricultores tradicionais de todo o País, são oferecidos no mercado interno em volume suficiente para atender ao consumo a níveis de preços que não permitem ao produtor renda superior ao mínimo de sua subsistência. Devido à abundância de terras e de agricultores no País<sup>6</sup> e à necessidade de grande número deles ter de se manter na produção (por falta de melhor opção) e, ainda, devido a esses produtos serem itens básicos de sua alimentação, compreende-se que a oferta dos mesmos seja altamente elástica aos preços. Assim, dentro de uma faixa razoavelmente ampla de produção, os preços não podem elevar-se a níveis favoráveis aos produtores.

Desse modo, poucos são os agricultores que se interessam em empregar tecnologia moderna, custeando os investimentos que se fazem necessários para preparar adequadamente os solos, empregar adubos e calcário, combater as pragas e moléstias, e fazer a colheita por processos mecânicos. Ainda que possam, com o emprego dessas práticas modernas, obter aumentos de produtividade e reduções de custo, os agricultores consideram que o estímulo financeiro (ou seja, a diferença estimada de renda líquida entre a tecnologia tradicional e a moderna) não é suficiente para incentivá-los à mudança de tecnologia. Além disso, os preços desses produtos situam-se numa faixa em que a demanda mostra-se menos elástica em relação aos preços, que ficam, desse modo, sujeitos a grandes flutuações, o que torna mais elevado o risco do investimento. Por isso, a maioria dos agricultores prefere um comportamento tradicional na explora-

<sup>6</sup> O Brasil ainda tem 45% da mão-de-obra na agricultura; nos países economicamente desenvolvidos essa percentagem varia de 4 a 10%.

ção dessas culturas: prefere ganhar menos com menor investimento a ganhar mais com mais investimento e maior risco.

Ademais, a adoção de políticas em favor da modernização terá um efeito relativamente pequeno sobre esses produtos. Como eles não podem ser facilmente exportados, somente com o desenvolvimento econômico global do País e com a ampliação do setor não-agrícola — que o torne capaz de consumir maiores aumentos de produção e de absorver a mão-de-obra que se torna supérflua no setor agrícola — é que os preços poderão se elevar e oferecer condições para que se possa efetivar a difusão de tecnologia nesses produtos, com a desejada redução de custos e preços.<sup>7</sup>

A situação afigura-se diferente no caso dos demais produtos de consumo interno, isto é, que não podem ser produzidos facilmente pelos agricultores tradicionais por exigirem sementes selecionadas, cultivos especiais, combate às doenças e pragas, etc., como é o caso

<sup>7</sup> Em trabalhos recentes o autor tem demonstrado que a dependência entre a difusão (por maior número de agricultores) de técnicas modernas na agricultura e o crescimento do setor não-agrícola é muito mais estreita do que se supunha anteriormente. Essa dependência se efetiva através do próprio sistema de preços do mercado, num esquema que pode ser assim sintetizado: a modernização traz aumento de produção e queda de preços dos produtos agrícolas (no caso de produtos não exportados). Posteriormente, com ainda maior difusão, a queda também dos preços dos fatores tradicionais (mão-de-obra e terra). Com essas quedas de preços de produtos e fatores tradicionais, os processos de produção modernos tornam-se economicamente menos vantajosos (ou mesmo desvantajosos) em relação aos tradicionais, diminuindo o número de agricultores interessados em modernizar a sua agricultura. O desestímulo à difusão da modernização na agricultura é criado pela sua própria expansão, motivo pelo qual pode-se dizer que a modernização da agricultura está presa a um "mecanismo de autocontrole". Ver os seguintes trabalhos: R. M. Paiva, "Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura", in *Pesquisa e Planejamento*, vol. 2, n.º 2 (dezembro de 1971); e W. H. Nicholls, "Paiva e o Dualismo Tecnológico na Agricultura: Um Comentário, e G.E. Schuh: 'Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura: Alguns Comentários'", ambos in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, número especial de fevereiro de 1972. Ver ainda R.M. Paiva, "Modernização e Dualismo Tecnológico; resposta aos Comentários dos Professores Nicholls e Schuh", publicado nesse mesmo número da revista; e Claudio Roberto Contador, "Dualismo Tecnológico na Agricultura: novos comentários", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 1 (fevereiro de 1974).

do algodão e da batatinha no sul do País, da produção de aves e ovos, frutas e outros. Nestes, não se tem o fluxo da produção tradicional sobrecarregando o mercado, e os preços podem se manter em níveis que estimulam os agricultores à modernização. As medidas convencionais de assistência aos agricultores e à melhoria da comercialização podem ser aplicadas com sucesso na difusão da modernização, obtendo-se reduções sensíveis de custos e efeitos benéficos sobre os preços dos produtos no mercado.

Quanto aos produtos exportáveis, como o algodão, a soja, os óleos vegetais, etc., a difusão da modernização sofre restrições de natureza diferente. Com participação pequena no comércio internacional, esses produtos não estão sujeitos — como a classe dos produtos de consumo interno acima mencionada — às restrições impostas por uma queda de preços motivada pela expansão de sua própria produção (ou seja, ao mecanismo de autocontrole). Entretanto, sofrem outras restrições sérias, pois os preços no mercado externo se mantêm em níveis considerados baixos, uma vez que refletem basicamente a eficiência dos principais países exportadores, em geral países economicamente mais desenvolvidos e que dispõem de melhores conhecimentos técnicos, abundantes recursos materiais, processos mais eficientes de comercialização e, principalmente, preços mais baixos dos insumos modernos.

Desse modo, no Brasil, apenas os agricultores localizados nas áreas mais favoráveis à modernização, em termos de clima, solo, relações de preços, distância dos portos, etc., é que podem ter condições para modernizar a produção com resultados econômicos. Os estabelecidos em regiões menos favoráveis terão que manter a tecnologia tradicional, com índices de produtividade muito baixos e renda financeira insuficiente, aguardando políticas que venham melhorar as condições dessas regiões e torná-las mais favoráveis à modernização.

As medidas em favor da melhoria dos transportes e da comercialização em geral, como é o caso dos “corredores de exportação”, são de grande importância para melhorar as relações de preços insumo-produto e, com isso, ampliar as áreas favoráveis à modernização dos produtos agrícolas exportáveis. Entretanto, se as condições desfavoráveis dizem respeito a deficiências de clima e solo — o que

é muito freqüente no País e fazem com que enormes áreas se tornem inadequadas à modernização — pouco se pode fazer, como se verá na seção seguinte.

*Produtividade em termos físicos* — A produtividade (em termos físicos) que se obtém com o emprego da moderna tecnologia nem sempre alcança índices elevados no Brasil, quando em confronto com países economicamente desenvolvidos. Isso se deve, em parte, ao *item b*, da relação inicial, que diz respeito à limitação das pesquisas agrônômicas; e, em parte, também ao *item c*, ou seja, às condições freqüentemente adversas de clima e solo em que se localizam muitos dos agricultores do País.

A limitação das pesquisas agrônômicas tem prejudicado a modernização do setor agrícola no Brasil. Todavia, é importante observar que, não obstante essa limitação, há sempre agricultores dispostos a enfrentar o risco de importar conhecimentos de outras regiões e de outros países. Com isso, a adoção de técnicas modernas pode ser ampliada em certo grau, apesar de ausência de pesquisas agrônômicas. Os prejuízos mais elevados dessa limitação fazem-se sentir no baixo grau de eficiência auferido com a modernização. Os aumentos espetaculares de produção por unidade de área, assim como as reduções sensíveis de custo de produção, somente são obtidos com o auxílio das pesquisas agrônômicas que indiquem com precisão os insumos a serem usados nos trabalhos agrícolas, isto é, no preparo do solo, cultivo, combate à pragas, colheita, arraçamento de animais, etc. E que indiquem não apenas os insumos como a forma e a quantidade mais vantajosa de se usá-los, de acordo com as culturas e criações a serem exploradas e o solo e clima dos estabelecimentos, bem como as possibilidades de mercado da região. Somente com o aumento desses conhecimentos é que se consegue a alta produtividade da tecnologia moderna alcançada pelos países mais desenvolvidos.

O incremento das pesquisas agrônômicas torna-se ainda mais importante para um país como o Brasil, com parcela ponderável de agricultores trabalhando em condições adversas de clima e solo. É o caso das áreas do Nordeste seco e das terras acidentadas e erodidas das antigas lavouras cafeeiras de Minas Gerais, Espírito Santo,



Rio de Janeiro e parte de São Paulo. Somente através de pesquisas bem conduzidas pode-se criar condições para que parte dessa agricultura torne-se economicamente produtiva.

Todavia, é importante considerar que não se deve esperar milagres das pesquisas. Muitos dos agricultores em condições adversas não conseguirão tornar-se economicamente produtivos mesmo com o emprego de tecnologias modernas. A solução, no caso, terá que ser a transferência dos mesmos para regiões mais favoráveis, o que parece extremamente difícil.

Considerando a extensa área do País nessas condições — isto é, ocupada por agricultura tradicional de baixa produtividade e sem condições de solos e climas para manter uma exploração agrícola moderna — pode-se apontar o fato como um dos principais a impedir que o setor agrícola venha a contribuir mais eficazmente para o desenvolvimento econômico do País.

Em princípio, a transferência de agricultores para zonas mais adequadas, ainda que de difícil execução, deve constituir num dos objetivos básicos da política governamental. Contudo, enquanto não podem ser transferidos, esses agricultores deveriam dispor de um serviço de assistência especial que lhes ensinasse a empregar técnicas modernas que não exijam emprego adicional de capital, tais como técnicas de plantio, espaçamento, rotação de culturas, sementes melhoradas, adubação animal, etc. Tal serviço poderia também ensinar-lhes a melhorar suas condições de habitação, saúde, alimentação, recreação, etc., utilizando os recursos locais, sem maiores dispêndios financeiros e obtendo com isso um aumento de renda em termos reais desde que não podem ter um aumento de renda em termos financeiros.

*Qualificação dos agricultores* — No Brasil, a inadequada qualificação dos agricultores pode ser apontada como importante fator restritivo à modernização, pois é relativamente grande o número deles que não dispõem de conhecimentos técnicos, de recursos materiais (de qualidade satisfatória e em volume suficiente) e, ainda, da mentalidade adequada para modernizar suas atividades.

Parte dessas dificuldades podem ser rapidamente sanadas com uma política de assistência eficaz. Já existem serviços eficientes de extensão e de crédito agrícola que podem ser facilmente ampliados

para levar aos agricultores conhecimentos técnicos e recursos financeiros na escala necessária. Existem ainda firmas comerciais habilitadas a produzir e comercializar insumos modernos, tornando-se necessário apenas intensificar a fiscalização de suas atividades para que melhorem a qualidade e o volume de suprimento desses insumos.

O problema mais difícil é fazer com que os agricultores adotem uma mentalidade adequada à modernização, isto é, que compreendam a necessidade de agir de forma racional, coordenando as atividades e fazendo com que os trabalhos sejam realizados sem desperdícios e com maior eficiência. Como são muitos e diversificados os trabalhos a serem executados na agricultura moderna, os resultados finais que se obtêm, em termos de eficiência e da redução de custos, tornam-se muito dependentes da racionalidade das atividades do agricultor. E desenvolver essa mentalidade nos agricultores tradicionais é tarefa bem mais complexa do que lhes ensinar técnicas modernas.

Além disso, a mudança de mentalidade é importante como elemento de modernização no País. A decisão de modernizar de parte dos agricultores tradicionais prende-se, basicamente, a um processo de ponderação subjetivo em que consideram, de um lado, as perspectivas de lucro que poderão obter e, do outro, os sacrifícios a serem suportados em termos de novos aprendizados e mudanças de hábitos e costumes. Compreende-se, assim, que havendo mentalidade mais racional e progressista entre os agricultores, a modernização se processa mais amplamente, pois as perspectivas de lucro não precisam ser tão elevadas.

Todavia, não é fácil desenvolver essa mentalidade. Usualmente, eles a adquirem com o tempo, através de muitas tentativas e erros, mas os serviços de extensão poderiam elaborar e pôr em execução programas especiais nesse sentido.

#### **4.2.2 — Obtenção de maiores salários e melhores condições de vida no setor rural**

Sabe-se que a situação do trabalhador agrícola no Brasil (assim como a de muitos pequenos proprietários rurais) é das mais desfavoráveis, tanto do ponto de vista de salário como das condições de vida (em termos de habitação, saúde, alimentação e recreação).

Nas regiões de agricultura mais desenvolvida a situação melhora um pouco, havendo maiores oportunidades de trabalho durante todo o ano e salários mais elevados, mas ainda assim deixa muito a desejar.

Essa situação foi sempre muito comentada, inclusive no exterior, e ultimamente tem sido usada para ofuscar parte do brilho da recente explosão de crescimento do País.

Evidentemente, não é fácil resolver esse problema. Em princípio pode-se argüir que a situação é fruto dos seguintes elementos:

- má qualificação dos trabalhadores;
- baixa produtividade do trabalho;
- excesso de gente no setor agrícola;
- e má distribuição das terras.

A “qualidade dos trabalhadores” é quase sempre insuficiente. Com níveis culturais baixos e condições de saúde precárias, o volume de trabalho é pequeno e, conseqüentemente, a remuneração se mantém em níveis baixos. Repete-se aqui o clássico círculo vicioso dos países subdesenvolvidos, em que o homem produz pouco por não ganhar o suficiente e não ganha o suficiente por produzir pouco.

Através de uma ação efetiva do governo no campo de saúde e educação poder-se-ia resolver esse problema, oferecendo aos trabalhadores rurais melhor qualificação. O que já se conseguiu no passado em termos de combate à malária e o que se consegue no momento com o MOBREAL mostra que a questão é apenas de recursos e esforços nesse sentido.

Aspecto mais difícil do problema é o que se refere ao segundo item, a “baixa produtividade do trabalho na agricultura”. Em princípio, poder-se-ia elevar a produtividade com a modernização tecnológica. Como já foi dito, são ponderáveis os aumentos de produtividade obtidos com o emprego de tecnologia moderna. Todavia, as melhorias não se refletem, a não ser em escala muito pequena, em maiores salários para os trabalhadores devido ao “excesso de gente no setor agrícola”. Retendo o setor cerca de 45% da população ativa do País e tendo apenas parte dos estabelecimentos agrícolas devidamente modernizados, compreende-se que a produtivi-

dade marginal e, portanto, o salário se situem em níveis baixos, coerentes com as atividades pouco produtivas da agricultura tradicional.

Além disso, com uma percentagem tão elevada da população ativa é difícil esperar mudanças significativas da situação no futuro próximo. A difusão da modernização não poderá efetivar-se em escala suficientemente ampla para garantir elevações sensíveis de salários. Ademais, como já foi dito, parte dessa difusão somente poderá ocorrer à medida em que o crescimento do setor não-agrícola (e da exportação) for ampliando-se e garantindo o consumo dos aumentos de produção e a absorção da população ativa que se torna desnecessária na agricultura após a modernização. Não há, portanto, maiores possibilidades de se obter em futuro próximo elevações de salários a níveis satisfatórios.

Nesse contexto, compreende-se que a solução do último item, "a má distribuição das terras", através da reforma agrária, não poderá trazer grande auxílio à solução do problema. Em algumas regiões ou municípios, em que se encontram grandes propriedades com terras férteis não utilizadas, a reforma poderia trazer benefícios aos trabalhadores em termos de maior produção, mais emprego e melhores rendas. Como se acredita serem relativamente pequenas as áreas nessas condições, os resultados da reforma sobre a melhoria financeira dos trabalhadores agrícolas em geral seriam pouco expressivos.

Considerando, assim, a dificuldade de se resolver, dentro de um futuro próximo, o problema de salários baixos e condições desfavoráveis de vida dentro de um critério estritamente econômico, impõe-se a procura de soluções indiretas do problema. E estas podem ser encontradas com medidas não estritamente econômicas. Pode-se, por exemplo, proporcionar aos agricultores melhores condições de vida sem lhes garantir um aumento de salário. Melhores condições de vida em termos de habitações, saúde, alimento e recreação podem ser conseguidas sem maiores dispêndios financeiros, utilizando basicamente os recursos naturais existentes nas próprias regiões agrícolas. Para isso há, evidentemente, necessidade de se mobilizarem os esforços conjuntos dos proprietários, trabalhadores e poderes públicos em um grande movimento cívico.

## 5 — Pontos a serem considerados na reformulação da política agrícola do País

Feito o exame das possibilidades e da dificuldade de o setor agrícola contribuir de forma mais eficaz para o desenvolvimento brasileiro, cabe destacar as soluções que surgiram no decorrer da análise e que poderiam ser consideradas na formulação de uma política agrícola nacional.

(i) — Foi considerado, inicialmente, que a ocupação de novas áreas continuaria como processo importante de desenvolvimento da agricultura brasileira, uma vez que o País ainda dispõe de extensas áreas de terras férteis a serem ocupadas. Foi também reconhecida a necessidade de racionalização dessa ocupação, de modo a poder elevar a produtividade do setor.

As medidas que podem ser tomadas nesse sentido são de duas naturezas. A primeira, de caráter conservacionista, evitaria, na medida do possível, a ação destruidora do fogo, que permite altos rendimentos apenas por poucos anos e adotaria medidas racionais de conservação do solo, de modo que a produtividade das terras pudesse ser mantida permanentemente em níveis elevados.

A segunda diz respeito à infra-estrutura das regiões a serem ocupadas. Até hoje as regiões novas têm sido ocupadas com muita rapidez e intensidade, mas sem que a infra-estrutura, na forma de estradas, meios de transporte, instituições comerciais, etc., esteja convenientemente estabelecida para atender a grandes volumes de produção. Com isso, parte dos elevados rendimentos obtidos na produção são anulados pelos altos custos de comercialização e pelo constante risco de quedas de preço.

No caso da ocupação por agricultores isolados fica difícil implantar tais melhorias, pois o interesse pelo retorno imediato é preocupação dominante, sendo improvável convencê-los a adotar práticas conservacionistas. A melhoria de infra-estrutura é também complicada e dispendiosa, pois a ocupação não se processa de forma concentrada em determinadas áreas de forma a facilitar a implementação de tais melhorias.

Convém, portanto, criar condições para a ocupação de novas áreas através de núcleos coloniais, ficando a periferia liberada para a

ocupação por particulares, em propriedades de maior tamanho, como, aliás, o INCRA procura realizar na Amazônia. Desse modo, poder-se-ão estabelecer condições para que a ocupação se processe com a eficiência desejada.

Dentro desse contexto, impõe-se conceder alta prioridade aos projetos de colonização nas novas áreas do País e insistir em que sua execução seja estudada e planejada tendo em vista alguns pontos básicos, tais como:

- localizar os núcleos em áreas em que os solos se mostram mais adequados a uma agricultura racional;

- estabelecer a infra-estrutura necessária para que as explorações agropecuárias que indicam vantagem comparativa nas regiões possam alcançar maior produtividade econômica; tratando-se da área amazônica, terá de ser considerado o transporte fluvial e oceânico, devidamente coordenados, para que os produtos agrícolas possam ser enviados diretamente para o exterior, uma vez que o mercado interno dificilmente poderia ser um mercado consumidor economicamente vantajoso para os produtos da região;

- induzir os agricultores a adotarem uma tecnologia de produção que permita a contínua manutenção da fertilidade dos solos.

E, ainda mais, impõe-se que os projetos de colonização se efetivem com rapidez dentro de uma escala de grandeza consistente com a extensão da área amazônica e com a infra-estrutura que está sendo e terá ainda de ser construída para que a região alcance índices satisfatórios de produtividade econômica.

(ii) — Foi mostrado, a seguir, que não obstante as possibilidades oferecidas por uma intensificação da ocupação das áreas novas, o atendimento pelo setor agrícola das exigências do desenvolvimento econômico — na forma de maior volume de produção, a menores preços, maiores rendas e melhores salários — teria que se apoiar na modernização das zonas velhas já ocupadas, tanto na difusão dessa modernização por maior número de agricultores como na sua maior eficiência, em termos de redução de custos de produção.

Para se alcançar essa modernização, há necessidade de se incrementar os chamados aspectos convencionais da assistência à agricultura, ou sejam, a intensificação dos trabalhos de experimentação

e pesquisa agrônômica, a ampliação dos serviços de ensino e extensão, a melhoria da assistência financeira e a modernização dos serviços auxiliares da comercialização.

Há muito o que fazer nesse sentido. O País já dispõe de uma infraestrutura especializada para a execução desses serviços que pode ser facilmente ampliada e melhorada. Possui técnicos especializados que podem estabelecer e executar programas mais efetivos nesse sentido. O fator limitante dessa assistência estaria nos recursos financeiros que se fazem necessários, principalmente para atender aos financiamentos a prazo médio de que os agricultores tanto necessitam para modernizar suas produções.

Além da intensificação dos serviços convencionais de assistência técnica e financeira, faz-se necessária a ação mais direta do Governo em setores específicos. Quanto ao suprimento de insumos modernos, impõe-se a presença constante e ativa dos poderes públicos, tomando decisões a respeito das facilidades a serem concedidas à importação, à produção interna e à comercialização desses insumos, de modo a oferecê-los a menores preços e melhor qualidade ao agricultor, inclusive garantindo-lhes as mesmas isenções fiscais dadas aos produtos industriais exportados. A construção de novos "centros de abastecimento" e dos "corredores de exportação" é da maior importância para incrementar a modernização da agricultura, reduzindo as despesas de comercialização e permitindo que produtores e consumidores obtenham melhores preços para os produtos.

(iii) — Foram apontadas, porém, limitações sérias à difusão do processo de modernização na agricultura do Brasil, afirmando-se que, não obstante as melhorias na prestação dos serviços convencionais, não poderia essa modernização ser difundida por grande percentagem de agricultores. Grande parte deles terá de ficar à margem da modernização, aguardando um desenvolvimento mais amplo do setor não-agrícola e condições que permitam um incremento das exportações. Duas são as causas básicas dessa dificuldade:

— numerosos agricultores localizam-se em condições impróprias de solo e clima que não permitem a adoção lucrativa de tecnologia moderna, ainda que se intensifiquem as pesquisas agronômicas e as facilidades de transporte;

— a modernização dos produtos de consumo interno tem sua difusão vinculada ao crescimento do setor não-agrícola do País.

Não há elementos para calcular o número de agricultores que, nas condições atuais, não poderiam modernizar-se (ainda que se melhorem os serviços de assistência convencional), mas tudo faz crer que abranja uma percentagem elevada do número total. Alguns deles, ainda que tradicionais, conseguem obter níveis de renda satisfatórios; outros porém, e são grande maioria, têm de viver com rendas líquidas insatisfatórias.

Para estes últimos impõe-se estabelecer um serviço de assistência especial, não convencional, que lhes ensine o uso de técnicas modernas que não exigem o emprego de capital adicional, assim como a melhorar as condições de habitação, saúde e alimentação com base nos recursos existentes no local, sem dispêndio financeiro adicional. Deverão ser formulados e implementados adequadamente programas especiais de trabalho dentro dessas linhas, pois é a única forma de levar a esses agricultores melhorias de renda em termos reais, ainda que sem melhoria financeira.

Poder-se-ia pensar também na realocação dos agricultores de regiões desfavoráveis para regiões que permitam a adoção da tecnologia moderna em bases econômicas. Sabe-se que essa medida é extremamente difícil de ser executada de forma racional, sob o controle de órgãos colonizadores. Entretanto, como se processa no momento a abertura da área amazônica, é imprescindível que se aproveite essa oportunidade. A ocupação dos núcleos da Amazônia deve ser efetivada preferencialmente com os agricultores excedentes do Nordeste. Aliás, os órgãos do Governo já têm-se manifestado favoravelmente nesse sentido, mas impõe-se dar a esses projetos, como já foi dito, a prioridade e a grandeza que a importância do problema exige.

O emprego de medidas não convencionais de assistência, assim como a realocação dos agricultores, não impede que outras medidas de caráter convencional continuem a ser adotadas, atendendo às características dos problemas locais. No Nordeste seco, por exemplo, faz-se necessário continuar a procurar novas soluções, como sejam, irrigação por diferentes processos, seguros financeiros contra



anos de secas, estabelecimento de novas culturas resistentes às secas, etc.

iv) — Ainda quanto ao Nordeste seco, a medida política de ação mais eficaz e de efeito mais rápido seria a de se estabelecer para o seu principal produto de exportação, o algodão, um programa de subsídio à modernização, através da garantia de maiores preços para o produto e menores preços para os insumos modernos; esse programa de subsídios seria acompanhado pela instituição de um seguro contra as incertezas climáticas. Desse modo, ter-se-ia garantido incentivo financeiro para que a modernização se difundisse entre maiores números de agricultores, com reflexos benéficos nos aumentos de produção, de renda e de emprego da região. E com reflexos favoráveis sobre as demais atividades agrícolas que também poderiam aproveitar os benefícios indiretos da modernização do algodão.

O subsídio aos preços poderia ser dado na forma de redução de impostos e taxas, inclusive cambiais, ou na forma de subsídios direto, a ser coberto por recursos públicos. Como se trata de um produto exportável, não sujeito ao mecanismo de autocontrole, não haverá perigo de ocorrerem quedas de preços do produto devido aos aumentos de produção, com prejuízos crescentes para a execução do programa. É de se esperar mesmo que as despesas com o programa decresçam à medida que os agricultores se tornarem mais eficientes com a modernização e capazes de suportar níveis menores de preços.

Não é fácil e destituído de risco o estabelecimento de um programa dessa natureza. É preciso que se disponha de um órgão com a função de:

— estudar os níveis mínimos de subsídios aos preços e insumos capazes de incentivar economicamente os agricultores à adoção de práticas modernas;

— elaborar os contratos de produção que devem ser feitos com os agricultores, garantindo-lhes subsídios de preços e seguros de produção e exigindo de parte deles a adoção de técnicas modernas; e

— receber os produtos dos agricultores de acordo com os contratos e de comercializá-los no mercado interno ou externo.

Com esses elementos, pode-se calcular o montante de recursos que se faz necessário para o estabelecimento desse programa. É importante lembrar que, baseando-se em contratos particulares com os agricultores, pode-se iniciar o programa em pequena escala, abrangendo os municípios em que a modernização se faz mais provável e os níveis de subsídios podem ser menores, deixando-se para ampliá-lo quando os resultados se mostrarem compensadores.

Como se trata de uma região-problema, que recebe auxílios financeiros ponderáveis dos poderes públicos, de forma as mais variadas, cabe admitir que parte desses recursos podem ser transferidos com vantagem para o estabelecimento do programa de subsídio que, afinal, é a única forma rápida de fazer com que os agricultores modernizem suas atividades.

(v) — Por último, foi mostrado que a permanência no setor agrícola de uma percentagem elevada da população ativa do País impede não apenas uma difusão ampla da tecnologia moderna entre os agricultores, como também a transferência dos aumentos de produtividade dessa tecnologia para os trabalhadores, na forma de melhores salários. E foi lembrado, então, que não sendo possível lhes assegurar melhores salários, poderiam lhes ser garantidas melhores condições de vida — em termos de habitação, saúde, alimentação e recreação — sem maiores dispêndios financeiros, utilizando recursos da própria região.

O atendimento desse objetivo não é fácil. Requer, em primeiro lugar, uma mobilização conjunta de esforços dos proprietários e trabalhadores, o que pode parecer inviável tendo em vista a descrença da maioria dos agricultores. Todavia, com base numa promoção nacional intensa, de caráter cívico, os agricultores poderão compenetrar-se de que é obrigação e dever, como proprietários da terra, promover e melhorar as condições de vida de seus empregados. O sucesso recente do MOBREAL faz crer que proprietários e agricultores poderão reagir a um movimento bem planejado e executado nesse sentido. É preciso recorrer aos especialistas em comunicação para garantir o sucesso de um programa desse tipo.

O Governo teria uma participação intensa nessa mobilização, promovendo-a e garantindo a criação de centros de recreação, escolas e posto de saúde e ampliando os serviços de eletricidade e outras benfeitorias que se fazem necessárias. Os serviços oficiais de assistência aos agricultores desenvolveriam conhecimentos especializados para a melhoria das habitações e hábitos alimentares com os recursos existentes na região. Além disso, ter-se-ia que modificar o estatuto do trabalhador rural, de modo a dar incentivo ao invés de penalizar os agricultores que mantêm seus empregados dentro do estabelecimento, com direito à terra para seu sustento.

Apesar dessas dificuldades, é difícil encontrar uma solução melhor. Ou se executa uma mobilização conjunta de esforços de proprietários e trabalhadores ou se terá que aguardar um futuro distante em que a agricultura seja toda ela modernizada para que o salário do trabalhador possa elevar-se a níveis satisfatórios.

