

AGRICULTURA E PROCESSO POLÍTICO: O CASO BRASILEIRO¹

ALBERTO VEIGA²

RESUMO - Após uma breve análise histórica dos aspectos políticos do desenvolvimento agrícola brasileiro nas últimas décadas, o trabalho aborda o período recente, de transformação tecnológica do setor, relacionando-o à racionalidade política dominante que, privilegiando valores urbano-industriais, levou a agricultura e o meio rural a substanciais ajustamentos. A partir da identificação das tendências de evolução do setor, coerentes com o processo analisado, conclui por uma proposta de política que objetiva o fortalecimento da estrutura rural-agrícola, por sua adaptação e eventual integração ao sistema urbano-industrial.

Termos para indexação: política agrícola, desenvolvimento agrícola, processo político.

AGRICULTURE AND POLITICAL PROCESS: THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT - After presenting a short historical analysis of the political framework related to Brazilian agricultural development, the article looks at the recent process of technological change, in line with the prevalent political rationality which emphasizes urban-industrial values, leading the agricultural and rural sectors to significant adjustments. The sectorial trends are evaluated in accordance with the previous analysis, and a policy proposal is presented aiming at strengthening the rural-agricultural structure through its adaptation and eventual integration to the urban-industrial system.

Index terms: agricultural policy, agricultural development, political process.

INTRODUÇÃO

É da interação realizada entre o econômico, o social e o político, condicionados pelo substrato físico, que emerge o processo de transformação humana e suas expressões nos diferentes campos do conhecimento e do progresso material. Por tal razão, a análise agregada dos fatos econômicos precisa ser antecedida de uma interpretação desse processo, para que se forme o arcabouço que lhe servirá como base de referência e local de inserção.

O presente trabalho se inicia, assim, por um esforço de reconstituição crítica do processo de desenvolvimento agrícola brasileiro, em sua acepção mais geral. Nele, recebem maior destaque os aspectos econômicos deste processo; porém, sempre

¹ Recebido em 15 de janeiro de 1985.
Aceito para publicação em 18 de julho de 1985.

² Coordenador-Adjunto da Coordenadoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Agricultura, (CAE/MA) - Esplanada dos Ministérios - Bloco 8 - Sala 705 - CEP 70043 - Brasília, DF.

que necessário, são introduzidos os aspectos sociais e políticos que lhes complementam. Como não poderia deixar de ser, tal objetivo conduz compulsoriamente a uma abordagem histórica, a qual se procura tornar o mais objetiva possível, recorrendo-se às contribuições de diversos pesquisadores que, ao longo de tempo, analisaram sob variados ângulos a problemática agrícola do País.

Em sua segunda parte, este trabalho procura se ater a uma análise contemporânea das variáveis que condicionaram os rumos da modernização agrícola brasileira. O comportamento dessas variáveis tem sido particularmente afetado, em anos recentes, por um novo direcionamento da ação do setor público, o que aumenta de importância o significado dessa análise, do ponto de vista político.

A terceira parte analisa o processo político brasileiro de maneira a caracterizar a sua influência sobre o modelo de desenvolvimento agrícola seguido pelo País. Adicionalmente, tenta esboçar o arcabouço sobre o qual esse processo poderá definir sua participação na evolução do setor, no futuro próximo.

Finalmente, a última parte busca compatibilizar os enfoques anteriores, em uma análise perspectiva para o futuro. Um ponto central dessa abordagem é a questão relativa ao potencial que detêm os fatos presentes, para determinar alterações nos rumos do processo de longo prazo. Em função disto, torna-se possível, também especular sobre a natureza dos ajustamentos a se operarem nos próximos anos.

O PROCESSO HISTÓRICO

Indubitavelmente, o fulcro do qual se origina qualquer estudo do atual estágio de evolução da sociedade brasileira, encontra-se no surto de industrialização, que atingiu o seu clímax durante os anos 50, e que marcou profundamente o sentido e a magnitude do desenvolvimento nacional. Este marco histórico é, ao mesmo tempo, um fato econômico, social e político da maior importância para qualquer análise dos dias presentes.

Um aspecto marcante da industrialização brasileira é o de ter sido induzida pela ação do Estado. Isto nem sempre ocorreu de forma intencional, sobretudo nas fases iniciais do processo, transcorridas até meados do século³. O substancial crescimento da atividade industrial verificado nos anos 30 deveu-se, em parte, à quebra da hegemonia de que previamente dispunham os produtores e comerciantes de café; mas o principal fator causal parece ter sido a crise financeira de 1929, que levou a uma forte retração das relações comerciais do Brasil com o exterior, com a redução das importações e o enfraquecimento do setor exportador. As menores possibilidades do mercado externo obrigaram à realocação de fatores em favor da maior

³ Sobre este ponto estão de acordo os principais analistas. Ver Villela & Suzigan (1973), Lima (1970) e Skidmore (1967). Este último, no entanto, atribui ao primeiro Governo Vargas, já durante os anos 40, ações deliberadas visando o desenvolvimento industrial.

diversificação econômica interna, com a conseqüente expansão industrial. Situação semelhante caracterizou-se durante a Segunda Guerra Mundial, iniciada em 1939, dando continuidade a essa tendência.

Até o início dos anos 50, as oportunidades de crescimento industrial estiveram sempre condicionadas às prioridades das políticas de balanço de pagamento e de contenção da inflação. Não havia orientação clara em favor do desenvolvimento industrial, embora as condições exógenas para este desenvolvimento tivessem melhorado substancialmente nos anos 30 e 40⁴.

A formação de uma consciência social e política da importância do crescimento industrial, torna-se evidente a partir do segundo Governo Vargas, empossado em 1950. Mas quais teriam sido as razões pelas quais a bandeira da industrialização passou a ser desfraldada como símbolo da redenção e do progresso nacional? Por que a agricultura deixou de ser encarada como o sustentáculo da economia do País, que vinha sendo até então? Vale a pena examinar com alguma profundidade estas questões, cuja compreensão é essencial à interpretação do processo de desenvolvimento agrícola brasileiro.

As origens

Ao se examinar as origens dos ajustamentos por que passou a economia brasileira em meados do século, com o crescimento industrial e a estagnação do setor exportador, dois aspectos merecem cuidadoso exame: a evolução da economia cafeeira, sobretudo nos anos 20 e 30, e as bases sociais sobre as quais se assentava, naquela época, o desenvolvimento agrícola do País. O primeiro, enseja a compreensão do processo econômico ligado à expansão industrial; o segundo, permite identificar as causas do pequeno dinamismo político do meio rural.

Política cafeeira e industrialização

Não é objetivo deste trabalho alongar-se sobre os fatos históricos que marcaram a economia brasileira no segundo quartel deste século. Para isto, o leitor é convidado a compulsar a farta bibliografia disponível⁵. No entanto, faz-se necessário salientar alguns de seus pontos essenciais.

O ponto de partida desta análise situa-se na crise cafeeira dos anos 30, precedida pelos eventos históricos da Grande Depressão de 1929 e da Revolução de 1930. Os elevados preços de café vigentes no período 1925-29, haviam originado acentuada ampliação dos plantios brasileiros, assim como de outros países, como a Colômbia,

⁴ Uma descrição detalhada dos aspectos econômicos subjacentes ao crescimento industrial, nesse período, pode ser encontrada em Villela & Suzigan, (1973).

⁵ Além de autores já citados, cabe destacar as contribuições de Furtado (1972), Peláez (1972), Luz (1961) e Dean (1971).

atrádos pela política de valorização executada no Brasil. Esta produção começou a fluir com maior intensidade para os mercados, ao início dos anos 30, quando o comércio internacional encontrava-se retraído, com demanda incipiente e preços em queda. O resultado, no País, foi a formação de crescentes estoques e a estagnação da economia cafeeira.

A política econômica governamental concentrou-se em buscar soluções para esse impasse. Para tanto criou-se o Conselho Nacional do Café, que passou a centralizar a nível federal, as decisões antes adotadas pelo consenso dos estados produtores. Foi instaurado um sistema que buscava simultaneamente reduzir os estoques, aliviar a pressão financeira sobre os produtores, desestimular novos plantios e administrar a dívida externa. Para tanto, montou-se uma combinação de impostos em dinheiro e espécie (café), proibição de novos plantios, perdão de dívidas bancárias, estímulos à melhoria da qualidade do produto e tentativas para a realização de um acordo internacional dos países produtores.

O relativo insucesso dessas medidas e o conseqüente abandono da política de valorização, em 1937, aceitando a competição aberta para reconquistar a posição perdida, significou, para o Brasil, o fim de uma época de fastígio do café e o reconhecimento de que a interdependência entre países passaria a nortear a produção e o comércio mundial.

De outra parte, os instrumentos de política utilizados para superar a crise cafeeira serviram de apoio à atividade industrial, que experimentou substancial expansão nos anos 30. Este apoio não intencional incluiu o maior controle das importações, com desvalorização cambial, para manter em equilíbrio a balança comercial, e aquisições de excedentes da produção de café, pelo governo, assegurando desta forma o poder de compra ao nível doméstico. Adicionalmente, o setor industrial passou a receber parte dos investimentos que, no passado, teriam sido destinados ao café.

Tal tendência não passou despercebida ao governo que buscou estimulá-la através de ações indiretas, sobretudo no campo trabalhista, e através de investimentos diretos, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Outra motivação foi a constatação da importância de se dispor de uma forte estrutura industrial para o esforço de guerra promovido pelos países beligerantes durante a Segunda Guerra Mundial⁶.

Política agrícola e meio rural

Ainda nas origens do processo de desenvolvimento recente da economia brasileira, na primeira metade deste século, está a natureza das relações existentes entre o empresariado agrícola brasileiro e o meio rural. Há bases para se afirmar que a tão repetida frase, "o Brasil é um país essencialmente agrícola", era, no passado, mais uma constatação de ordem econômica que social.

⁶ Ver Skidmore (1967).

Um ponto central desse argumento é de que o poder político, no Brasil, não se transferia da atividade econômica - agricultura - para o meio social em que tinha lugar - a sociedade rural. Enquanto no período da escravidão, o meio rural era habitado por indivíduos aos quais não se reconhecia qualquer direito, a sua posterior substituição por imigrantes pouco modificou esse 'status', mormente no aspecto político.

Na realidade, o crescimento agrícola brasileiro, baseado em poucos produtos de exportação e em grandes explorações, nunca teve como seus maiores beneficiários, os membros da classe social radicada ao meio rural. O interesse do fazendeiro sempre voltou-se para o meio urbano, onde residia, educava seus filhos e negociava sua produção. Em uma citação, talvez um tanto enfática, do início deste século, assim se expressa um autor:

" Fazendeiros são os estadistas; fazendeiros os deputados e os senadores; fazendeiros os engenheiros e médicos, os advogados, os magistrados, os professores, os industriais, os juízes de todos os graus, os banqueiros e literatos. Suas residências urbanas se transformam em importantes cidades como a Capital de São Paulo e Ribeirão Preto . . . despertando o gosto para o luxo. Constroem-se então teatros espaçosos, como o Municipal e outros, onde as companhias estrangeiras vêm deliciar uma platéia refinada "7.

É importante, portanto, não se confundir o poder político do setor cafeeiro, com o poder político do meio rural que, mesmo nos anos 30, era praticamente nulo. É evidência disto a existência de um 'movimento ruralista', ainda nos primórdios deste século, ligado às primeiras demonstrações contra o capital estrangeiro, buscando, sem maior sucesso, o fortalecimento do País em suas bases rurais⁸.

Excluindo-se os interesses da cafeicultura e os de alguns grupos menos expressivos, na época, como os cotonicultores e usineiros de açúcar, em grande parte também identificados com o meio urbano-industrial, o produtor agrícola brasileiro, habitante do meio rural, era um indivíduo de reduzidas posses e pouca educação formal, sem maior significação política e com seu valor eleitoral determinado por um sistema de dependência patriarcal⁹. Assim Skidmore se referiu a esta classe:

" Politicamente, este setor contava virtualmente por nada em 1930 e por pouco mais que isto em 1950. A Constituição de 1946 proibiu o voto do analfabeto e,

⁷ Lima (1970), citando trecho de Ramos, F.F. *La valorisation du café au Brésil*. s.l., s. ed., 1907. Este mesmo aspecto é ressaltado por Dean (1977) em seu estudo sobre a região de Rio Claro, no Estado de São Paulo, (ver, p.ex., p. 157).

⁸ Luz (1961), relata as características desta linha ideológica que permeou, até mesmo, a obra literária brasileira; cita pronunciamentos de Américo Werneck na Câmara dos Deputados, em 1906, e os escritos de Alberto Torres, em 1914.

⁹ Talvez, faça exceção e esta regra o pecuarista e agricultor do sul do Brasil, que formaram uma cultura regional impregnada de valores rurais.

como as áreas rurais estavam predominantemente nesta condição, especialmente nas regiões mais longínquas, os desprivilegiados do meio rural não tinham qualquer peso no processo político. Nenhuma figura política em 1950 propôs qualquer mudança radical no sistema fundiário¹⁰.

Além do fato de não contar com uma classe rural politicamente representativa, a agricultura como setor econômico ligado ao comércio exterior, não encontrava ressonância em um meio urbano florescente, que via na indústria dos anos 30, uma atividade de maior dinamismo, que vinha atender às suas necessidades imediatas de emprego e de bens de consumo. Desta forma, constatada a falência da liderança cafeeira tradicional, era lógico que a polarização econômica do País se deslocasse para o setor industrial.

Portanto, o setor cafeeiro e a liderança agrícola em geral não contribuíram para fortalecer o único grupo social que possuía reais condições para apoiá-los politicamente a longo prazo. Ao mesmo tempo, não há evidência clara de que o capital cafeeiro tenha se associado diretamente ao investimento industrial, visando preservar sua rentabilidade no período crítico¹¹.

Por outro lado, a forma como se encaminharam as 'demarches' para o tratamento da crise cafeeira dos anos 30, parece não ter resultado em qualquer animosidade política entre os setores agrícola e industrial. As medidas adotadas para contornar os problemas da produção e comércio de café eram, coincidentemente, propícias ao desenvolvimento industrial que delas se beneficiou sem precisar recorrer a sua força política que - a propósito - era pouco expressiva. Ademais, o insucesso da política cafeeira sempre podia ser atribuído a fatores externos à economia brasileira.

Assim, não há motivo de surpresa no fato de que tanto industriais como fazendeiros representavam um dos mais importantes grupos de apoio ao Partido Social Democrático (PSD), constituído em 1945 e responsável pela eleição do sucessor de Getúlio Vargas à Presidência da República, o General Eurico Gaspar Dutra. É de se notar, porém, a criação e rápida expansão de partidos que interpretavam as aspirações da classe média (União Democrática Nacional) e do operariado urbano (Partido Trabalhista Brasileiro e Partido Comunista Brasileiro).

As conseqüências

Assim, o processo de desenvolvimento nacional ao fim dos anos 40 refletia uma realidade bastante diversa daquela existente 20 anos antes. Estas eram as suas principais características:

¹⁰ Skidmore, (1967) (tradução do autor).

¹¹ Indicações sobre o pequeno grau de envolvimento do fazendeiro de café em empreendimentos industriais são apresentadas por Peláez (1972) e Dean (1977).

- a. o poder político, na agricultura, primordialmente exercido pelos estados produtores de café, havia se transferido para o nível federal, ampliando-se consideravelmente a capacidade de intervenção deste último;
- b. a influência da atividade agrícola sobre a economia do País havia se reduzido substancialmente, com o abandono da política de valorização do café e o crescimento industrial dos anos 30;
- c. a maior diversificação da produção agrícola e a segmentação da grande propriedade rural, conjugadas ao esforço de organização da classe operária urbana, contribuiu adicionalmente para o enfraquecimento político do empresário agrícola;
- d. a sociedade urbana, dividida entre múltiplos interesses e tendências ideológicas, mas economicamente fortalecida, passou também a representar, sobretudo após a Constituição de 1946, um peso eleitoral ponderável, atraindo para si maiores investimentos e provocando radicais mudanças no modelo de polarização e controle da opinião pública.

Desde essa época, a predominância urbano-agrícola cedeu lugar, paulatinamente, à hegemonia urbano-industrial. A partir do segundo Governo Vargas, iniciado em 1950, a industrialização transformou-se em objetivo explícito de política econômica, recebendo fortes estímulos. Durante este período, que durou até os meados dos anos 60, o setor agrícola foi duramente atingido, transferindo substanciais recursos para o crescimento dos setores secundário e terciário. Posteriormente, em virtude de se terem esgotado as possibilidades de dinamização da indústria, a ênfase da política econômica voltou-se ao setor externo, sobretudo para a exportação de manufaturados, coadjuvada, na década de 70, por uma forte expansão da ação empresarial do Estado.

Os diversos aspectos da evolução da economia brasileira, ao longo desses períodos, têm sido objeto de extensas análises, referentes principalmente ao desenvolvimento industrial dos anos 50¹². Tais estudos quantificam os frutos de uma realização econômica que atendia às necessidades imanentes em uma sociedade heterogênea em busca de um modo de expressão comum. E o Estado, com a autonomia que o singularizava em um País sem história política, decidiu-se por um caminho que traduzia este anelo. Sobre este ponto, em teoria, assim se expressa um pensador francês:

“ Quando um Estado preside a construção de uma grande indústria, transformando a vida de milhões de pessoas que se transferiram do campo para as cidades, a técnica, efetivamente aplicada, é confirmada aos olhos da massa pelas provas e o

¹² O esforço de industrialização e seus efeitos econômicos, nos anos 50 e 60, são tratados, entre outros, em Baer (1966) Bergsman (1970), Leff (1968) e Tavares (1974); suas relações com a agricultura são discutidas em Smith (1969), Schuh (1970) e Veiga (1974). Uma análise mais recente do desenvolvimento agrícola brasileiro é encontrada em Alves (1984).

êxito da industrialização. Não se produz a cisão do povo em duas classes antagônicas, uma solidária com a minoria que detém o poder, a outra que se opõe a ela”¹³

Tem-se aí os ingredientes para a implantação de uma ideologia de massa e sua identificação com personalidades, às quais, em sua infância política, a sociedade atribui a infalibilidade e autoridade de país. Assim foram os líderes políticos que se sucederam no poder, durante a década de 50, fazendo do ‘populismo’ e do ‘desenvolvimentismo’ o pano de fundo de uma profunda intervenção do Estado na economia brasileira.

A transformação agrícola

Enquanto isto ocorria, moldava-se no mundo dos valores reais, pelo modelo de industrialização forçada via substituição de importações, uma nova estrutura aloca-tiva no País. Não se pode dizer, porém, que a gradativa queda de importância da produção agrícola no Produto Interno Bruto, representava, até meados dos anos 50, uma perda de renda para a agricultura de exportação. Pelo contrário, as excepcionais condições do mercado mundial, que passaram a vigir a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, estimularam de tal forma o comércio de café e algodão, que mesmo com uma extraordinária supervalorização da taxa cambial, ocorreu o histórico **rush** de café do Norte do Paraná, ampliando-se sensivelmente a área cultivada.

Com a queda dos preços de café, na segunda metade daquela década, e uma nova acumulação de excedentes, voltou-se ao programa de formação de estoques. Repetia-se a situação dos anos 30, embora sem as mesmas características de crise nacional e em condições mais benignas para os produtores. A produção que, no período 1945-55, jamais ultrapassara as 17 milhões de sacas, chegou as 22 milhões de sacas, em 1956, e as 44 milhões em 1960, levando ao lançamento de um programa de erradicação de cafezais, em 1961.

Ao mesmo tempo, a fase favorável ao algodão também encontrou sua solução de continuidade no aumento da produção americana e na expansão da fabricação de tecidos sintéticos. Do lado positivo, embora sem a mesma importância dessas perdas, cresciam as possibilidades de exportação de açúcar, com a revolução de Cuba em 1958-59.

Sob tais limitações, o ímpeto do setor agrícola exportador, no Brasil, estava irremediavelmente sofreado. As exportações agrícolas que, em 1949-51, atingiram a média anual de US\$ 1.355 milhões, chegaram em 1959-61, aos US\$ 1.163 milhões, embora ainda representassem 88% das exportações totais. O homem do meio rural, que pouco já recebia no passado, com um setor agrícola em crescimento, pouco podia aspirar agora, senão a esperança de melhores dias nas cidades.

¹³ Aron (1980), p. 60.

Atingiu o País, nessa época, o máximo de alheamento à sua agricultura e ao seu meio rural. As atenções estavam voltadas para o crescimento industrial e, em seu nome, os instrumentos de política eram acionados. No setor exportador, principalmente o café, algodão, cacau e outros produtos agrícolas foram encarregados de oferecer divisas, a baixos custos, para que se realizassem as importações de matérias-primas e bens de capital necessárias à industrialização. A atração exercida pelas cidades carreava em sua direção preciosos recursos humanos. A agricultura começava gradativamente a ajustar-se ao seu novo papel, passando de fonte de crescimento a fator de estabilização.

Primeiros ajustamentos

Estas mudanças provocaram, no setor de produção agrícola, marcantes ajustamentos. Uma de suas expressões foi a maior divisão da propriedade rural. Entre 1920 e 1940, a área média do estabelecimento rural mudou de 270,2 ha para 104,0 ha, uma queda de 61,5%¹⁴. Após uma relativa estabilidade nos anos 40, verificou-se uma segunda forte redução nos anos 50: de 112,5 ha em 1950, para 74,9 ha em 1960 (-33,4%)¹⁵.

Simultaneamente, a migração rural-urbana resultou em um crescimento da população rural de somente 32%, entre 1940 e 1960, em comparação com os 148% de crescimento da população urbana, no mesmo período; a maior disparidade entre as duas taxas ocorreu entre 1950 e 1960, com crescimento de 17,6% e 70,4% para os meios rural e urbano, respectivamente¹⁶.

Outro fator de grande significação foi o desenvolvimento de variedades mais produtivas de algodão, café e cana-de-açúcar, durante o período de 1930 a 1960. Com as facilidades oferecidas à importação, começou-se também a utilizar defensivos e fertilizantes químicos em maior escala, na região Centro-Sul.

Os padrões de crescimento da produção traduziam as condições da época. Com dados para o período de 1948/50 a 1959/61 estimou-se, para o Brasil, uma expansão da produção devida ao efeito-área, de 76,5%, enquanto o efeito-rendimento contribuiu com 12,8%. Embora este último efeito tivesse sido menor que em períodos posteriores, ele foi particularmente notável nos casos do algodão (126,7%), batata (50,9%), amendoim (38,6%) e tomate (38,7%); nos casos do café e cana-de-açúcar, o efeito-rendimento (3,1% e 8,2%) mesclou-se ao efeito-localização (11,9 e 30,3%, respectivamente)¹⁷.

¹⁴ Há indicações históricas que a divisão da propriedade rural intensificou-se sobremaneira nos anos 30 (ver, por exemplo, Villela & Suzigan, (1973).

¹⁵ Dados de Hoffmann & Silva (1975).

¹⁶ Schuh (1976), é uma excelente fonte de dados e análises sobre a agricultura brasileira no período 1950-67.

¹⁷ Ver Patrick (1975).

A expansão da área cultivada, nesse período, foi particularmente notável na região Nordeste, que experimentou um efeito-área de 123,6% e um efeito-rendimento de -16,4%. Já na região Sul (incluindo o Estado de São Paulo) o efeito-área limitou-se a 55,8%, embora fosse extraordinária a significação do efeito-composição da produção: 25,5% para a região e 41,0% somente para o Estado do Paraná¹⁸.

Tais ajustamentos, entre outros, permitiram um desempenho agrícola relativamente estável durante o período. A recrudescência da agricultura de exportação na década posterior à Segunda Guerra Mundial, possibilitou não somente uma reativação desse setor, mas também a manutenção de razoáveis taxas de crescimento da produção de alimentos¹⁹. O sistema de preços refletiu essa estabilidade, mostrando poucas flutuações significantes ao longo do período 1948-60. Os preços dos gêneros alimentícios, em especial, apresentaram uma elevação do índice 92 em 1948, para 100 em 1953, então, uma queda para um mínimo de 86 em 1957²⁰.

O ponto de inflexão

No entanto, ao início dos anos 60, a capacidade de ajustamento do setor agrícola, sob as condições econômicas e tecnológicas vigentes, aproximava-se do fim. O setor exportador tradicional não divisava qualquer vestígio de nova exacerbação da demanda que lhe permitisse manter relações de produção competitivas com outras atividades. Para agravar esta situação, a política cambial continuava privilegiando a sobrevalorização do cruzeiro, efetivando mudanças da taxa cambial somente após largos intervalos de tempo²¹.

No cenário doméstico, o ímpeto industrialista começava a fenecer. O produto real do setor industrial que atravessou os anos 50 com taxas anuais de crescimento entre 5% e 16%, caiu para 0,8% em 1963 e para -2,6% em 1965. Por sua vez, a taxa de inflação acelerava-se, ultrapassando os 30% em 1961 e chegando ao nível sem precedente de 91% em 1964. A população urbana continuava crescendo a taxas próximas dos 5,3% anuais, enquanto o sistema de distribuição de alimentos não conseguia acompanhar este ritmo. No período de 1950/52 a 1962/64, as taxas anuais de crescimento de produção de arroz chegaram aos 5,4%; mas o feijão ficava em 3,7%, a mandioca em 4,9%, o milho em 4,1% e batata em 4,2%²². Ainda assim, estas eram taxas bastante satisfatórias para os padrões atuais.

¹⁸ Patrick (1975).

¹⁹ Isto é explicado pela vinculação existente, na época, entre o modo de produção agrícola e o emprego e residência no meio rural.

²⁰ Schuh (1976).

²¹ Uma detalhada descrição da política cambial brasileira aplicada às exportações agrícolas no período 1946-67, é encontrada em Veiga (1974).

²² Adicionalmente ao crescimento da população, a renda per capita no Brasil crescia à taxa anual de 3,4% nos anos 50, e 4,6% ao ano no período 1958-62. Isto resultaria em uma taxa anual de crescimento da demanda por alimentos de cerca de 4,5% a 5,0%.

Já desde os anos 50 os problemas de abastecimento interno que passaram a surgir, eram tratados com medidas de curto prazo, inaugurando uma prática que, com poucas exceções, tornou-se habitual no futuro. Como assinalado por um trabalho da época. . .

“ O horizonte de curto prazo . . . é relacionado ao descaso geral com os problemas agrícolas que caracterizou as prioridades econômicas brasileiras até muito recentemente. O principal objetivo de política até 1964 era, sem dúvida, a rápida industrialização com um mínimo de inquietação urbana. A agricultura assumia alta prioridade somente quando seu desempenho parecia interferir com outros objetivos. Assim, mudanças de política eram freqüentemente resultantes de crises momentâneas de abastecimento que acordavam o governo de sua inatividade. As crises exigem instrumentos que possam ser rapidamente introduzidos e que tenham um retorno imediato. É natural que os políticos utilizassem incentivos de mercado . . . A necessidade de investimentos em infra-estrutura de comercialização veio à tona em 1951-54, quando severas perdas de produção ocorriam nos canais de distribuição, ao mesmo tempo em que os preços reais de alimentos subiam quase 20% em São Paulo. O crédito agrícola foi rapidamente expandido somente depois de uma crise de abastecimento semelhante em 1959. Esta expansão foi acelerada com a contínua elevação dos preços em 1961-63. Além disso, foi somente em 1963 que o programa de preços mínimos para produtos básicos começou a ser seriamente implementado”²³.

É relevante verificar que, dado o modo de produção característico da tecnologia tradicional, maiores facilidades de crédito ou outros estímulos para o produtor comercial ligado ao mercado exportador, podiam significar incremento ou, pelo menos, estabilização da produção de alimentos para o mercado interno. Mesmo naquela época, apesar do grande incremento de demanda, em face do desenvolvimento urbano, as culturas alimentares não atraíam investimentos comerciais significantes. Isto não ocorria sem razão, em um país em que os tabelamentos e a fiscalização possuem longa história²⁴.

Todos estes antecedentes trouxeram a agricultura brasileira ao limiar de uma transformação radical. As alternativas de dinamização do setor, a curto prazo, encontravam-se exauridas. Se, por um lado, era necessária uma rápida expansão da produção, de outro fazia-se preciso conter os preços dos alimentos e manter o fluxo de recursos rural-urbano. Porém, até mesmo as possibilidades imediatas de ocupação de novas terras férteis estavam esgotadas. O sistema de pesquisa, ainda limitado a certas regiões e orientado para a agricultura de exportação, não tinha uma

²³ Smith (1969), tradução do autor.

²⁴ Figurando na legislação brasileira desde o início do século, o tabelamento de preços recebeu novos impulsos com a criação da Comissão Central de Preços, em 1946 (D.L. 2.125), a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), em 1951 (Lei 1.522), e, finalmente, a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), em 1962 (Lei Delegada nº 5); ver Venâncio Filho (1968).

resposta concreta à necessidade de aumento da produtividade das culturas alimentares. Ao mesmo tempo, iniciava-se a montagem da indústria nacional de tratores e insumos modernos, exigindo uma proteção especial na forma de barreiras às importações, que até então vinham sendo favorecidas.

A política agrícola brasileira passou, então, por um período de difíceis opções. Basta que se considere que são de meados dos anos 60 três das mais importantes leis já baixadas neste País sobre a problemática rural-agrícola: O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30.11.64), o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214, de 02.03.63) e a institucionalização do crédito rural (Lei 4.829, de 05.11.65). Parecia ter-se chegado a consciência de que era preciso imprimir um novo impulso ao setor e que este impulso demandava algo além de estímulos de curto prazo.

Na realidade, a agricultura comercial brasileira dos anos 60 começava a assumir características de uma 'indústria nascente'. Como se sabe, o argumento da indústria nascente, na literatura de desenvolvimento econômico, sustenta que a implantação de um novo ramo industrial não poderá ser levada a cabo sem que lhe seja oferecida proteção, através de barreiras tarifárias, contra a concorrência da indústria estrangeira. Com tal proteção, seria possível à indústria nacional, crescer e erigir as economias internas e externas que lhe assegurariam as vantagens comparativas de que precisa para enfrentar essa concorrência.

O que este argumento, em essência, afirma é que a eficiência de um processo econômico é tanto maior quanto mais tempo houver para que se exercitem as suas relações de produção e comércio. Analogamente, qualquer ramo de produção, mesmo tradicional como a agricultura, que se veja induzido a adotar padrões tecnológicos substancialmente diversos daqueles a que se habituara no passado, é comparável a uma indústria nascente²⁵.

Um ajustamento acelerado, sem a prévia estratificação de uma base tecnológica, não pode ser realizado sem ineficiência. Envolve, portanto, custos elevados. Isto é mais evidente, quando a carência de recursos técnicos para aumentar a produtividade da terra a curto prazo, nas zonas agrícolas tradicionais, leva à alternativa de incorporar, mais rapidamente, terras de menor fertilidade natural.

Para atingir esse objetivo, eram disponíveis recursos ainda não suficientemente testados no País, mas de fácil e rápida adoção, sob determinadas condições: os fertilizantes químicos e o trator agrícola. Estes fatores, caso difundidos, poderiam simultaneamente operar, para a agricultura, duas transformações fundamentais às exigências daquela fase: manter estável a produtividade da terra e propiciar a imediata expansão da área cultivada. Ao mesmo tempo, o uso desses fatores facultaria a continuidade da transferência de mão-de-obra para as cidades, embora com menor ímpeto, e ampliaria o mercado para a recém-instalada indústria de insumos e máquinas agrícolas.

²⁵ Este argumento e parte do restante desta seção são baseados em Veiga (1983).

O emprego de tais fatores, no entanto, envolvia um acentuado aumento de capital para investimento e de custos operacionais por hectare, apesar da redução dos gastos com mão-de-obra, propiciada pelo uso do trator. Para viabilizar este ajustamento, duas possibilidades se apresentaram e foram utilizadas. A primeira, foi a expansão dos recursos de crédito rural; entre 1960 e 1970, o valor real dos empréstimos à agropecuária subiu três vezes, elevando a relação entre total de empréstimos e produto agrícola de 0,13 para 0,38²⁶.

A segunda fonte de recursos para a agricultura viria da reativação das exportações brasileiras, com a adoção de uma política cambial mais realista. Esta última medida, resultante da necessidade de manter em expansão a produção industrial, serviu também para abrir novas oportunidades de renda à agricultura. Foi um mecanismo análogo ao que, indiretamente, propiciou o impulso industrial dos anos 30, desta vez favorecendo subsidiariamente o setor agrícola. Como resultado, as exportações agrícolas brasileiras dobraram durante os anos 60 - com cerca de dois terços desse crescimento ocorrendo nos últimos três anos da década - e diversificaram-se ponderavelmente.

A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA

Tais foram os mecanismos econômicos da transformação agrícola ensejada pelo surto industrialista. Essa transformação começou a acelerar-se, na realidade, durante a década de 30 e encontra-se, ainda hoje, em seus derradeiros ajustês. Os quinze anos anteriores a 1980 passarão, provavelmente, à história como a fase principal do processo de modernização da agricultura brasileira.

Mas o que significa modernização? Do ponto de vista econômico, o que ocorre não é mais do que um ajustamento do processo de produção à disponibilidade relativa dos fatores. É, portanto, sob condições normais, uma adaptação lógica e inevitável. Tal característica elimina, assim, ao longo do tempo, a condição de 'modernidade'. Por que, então, modernização?

Na verdade, o processo de modernização da agricultura brasileira foi assim denominado em virtude de representar um largo passo no caminho que separava o Brasil da evolução tecnológica dos países industriais. E isto foi possível porque a industrialização forçada, operada no País, gerou um quadro de escassez relativa de fatores análogo ao existente em economias mais avançadas, que levou necessariamente a adoção de práticas mais intensivas no emprego de capital e a expansão e diversificação da agricultura comercial. O contraste com a situação anterior e o curto prazo de tempo em que se efetivou essa mudança, levaram àquela denominação.

Como coadjutor desse processo, caberia ao Estado prover as condições ao seu alcance para que esta acomodação da estrutura econômica se realizasse de molde

²⁶ Araújo & Meyer (1979).

a gerar benefícios correspondentes, aos estratos sociais envolvidos. Uma política dessa ordem, envolve aspectos econômicos e sociais dos mais delicados, dados os tipos de ajustamentos ligados ao processo. Entretanto, os instrumentos normalmente utilizados, de natureza essencialmente financeira - porque baseados na lógica da proteção à indústria nascente -, provocam freqüentemente conflitos e inconsistências alocativas e distributivas dificilmente recuperáveis, senão a elevados custos sociais.

Estes desajustes crescem de importância quando o meio rural é diretamente envolvido, em virtude da pequena ponderação que, politicamente, lhe é atribuída. Neste sentido, o processo de modernização da agricultura ressentiu-se de reais dificuldades. Basta que se verifique que foi somente nos anos 60, após longo tempo decorrido de uma contínua drenagem de recursos do setor, que se constatou a necessidade de atentar para seus problemas. E, uma vez aceita a idéia de apoio ao setor, optou-se pela intensificação de estímulos financeiros de curto prazo, com preocupação apenas marginal por aspectos essenciais ao seu desenvolvimento²⁷.

Por isso, a história da evolução agrícola do Brasil nas duas últimas décadas, embora marcada por uma nova realidade, é eivada de contradições. Uma constante foi a grande expansão da intervenção do Estado sobre o sistema de preços. Instrumentos de intervenção foram introduzidos, modificados ou retirados com extraordinária freqüência, servindo principalmente aos interesses do meio urbano-industrial. Talvez, por isto, a parte mais estável da política agrícola, até 1980, tenha sido a manutenção de subsídios à aquisição de insumos agrícolas de origem industrial.

Aspectos alocativos

Voltando, porém, ao processo de ajustamento do setor de produção agrícola às novas disponibilidades de fatores, resultantes do crescimento industrial, cabe analisar as variáveis que influíram em seu decorrer. Para tanto, será considerado o período de 1967/69 a 1977/79, conforme analisado em Cunha & Dagner (1982).

Esse estudo realiza, em primeiro lugar, uma extensão do trabalho de Patrick (1975) sobre as fontes de crescimento da agricultura brasileira. Analisando um total de 23 culturas, chega à conclusão de que a área cultivada ainda foi, no período mencionado, a principal responsável pelo aumento da produção. O efeito-rendimento teve pequena importância e, muitas vezes, foi negativo.

Isto não significa, porém, que a adoção de máquinas e insumos de origem industrial não tenha representado um importante papel em apoio à produção. Há evidência de que a maior expansão da produção deu-se em culturas que se modernizaram mais rapidamente²⁸. É sabido, também, que nesse período houve um acentuado

²⁷ Barros (1979), realiza uma criteriosa análise sobre a natureza da política agrícola brasileira dos anos 60 e 70.

²⁸ Sobre este ponto, ver Governo do Estado de São Paulo (1972).

aumento da produtividade do trabalho. Na verdade, o produto agrícola brasileiro no período 1967-80 cresceu a taxas superiores às do período 1950-63. Entretanto, o fato de ter-se chegado, nos últimos anos, a um patamar de difícil superação, leva à necessidade de se entender melhor as funções exercidas pelas variáveis de política econômica no processo de modernização.

Um ponto inicial dessa discussão situa-se na constatação de que o processo de modernização - como seria de se esperar, sob as limitações já apontadas - ocorreu em condições de elevada ineficiência técnica e alocativa. Verifica-se que a produção agrícola brasileira, em 1970, atingiu somente 45% da sua produção potencial, ou seja, da que poderia ter sido obtida com os mesmos recursos e a mesma tecnologia. E estes percentuais foram mais baixos, justamente nas regiões de mais intensa modernização²⁹.

Entre as possíveis causas da ineficiência da modernização parece estar incluída a aplicação do subsídio ao crédito, como instrumento da mudança. O subsídio representa uma proteção financeira inicial - no estilo adotado para a indústria nascente - cujos efeitos sobre as relações de preços, facilitam a obtenção dos recursos cujo emprego se deseja induzir. Porém, por ser uma intervenção administrada, no sistema de preços, não possui, por definição, respaldo na estrutura real dos fatores produtivos. Sacrifica, portanto, a eficiência alocativa e distributiva em troca de uma taxa de crescimento mais elevada³⁰. Ademais, se durante sua implementação, esta política deixa de atingir o crescimento pretendido, os resultados finais podem ser piores do que os obtidos na sua ausência.

Um subsídio não chega, realmente, a ser uma intervenção no sistema de preços, no agregado. Isto, porque a maior demanda pelo fator subsidiado eleva o seu preço, reconduzindo o sistema ao equilíbrio. Porém, como o sistema financeiro não reúne condições para distribuir o subsídio equitativamente a todos os produtores, essa elevação do preço do fator torna-se real somente para os que não têm acesso ao subsídio. Isto faz com que a modernização se restrinja aos usuários de crédito, aumentando ainda mais as disparidades em produtividade entre os dois grupos³¹.

Outro aspecto que reduz a eficiência do subsídio é o de ter sido acompanhado pela 'nacionalização' da produção industrial dos fatores que se desejavam estimular.

²⁹ Ver Cunha & Dagner (1982) em que é citado o trabalho de Maia, M.M. *Dimension and causes of inefficiency in Brazilian agriculture*. Nashville. Vanderbilt University, 1979 (Tese Ph.D.).

³⁰ Cunha & Dagner (1982).

³¹ Evidentemente, a própria tecnologia típica do processo de modernização não é acessível a produtores com limitações em aspectos complementares à mesma, como capacidade pessoal e disponibilidade de capital. Para estes, o subsídio preferencial a insumos 'modernos' reduz o custo de oportunidade de seu trabalho, na agricultura, e aumenta o valor da terra que possuem, o que consiste em um estímulo implícito à migração para o meio urbano.

Esses fatores, cuja produção passou a ser protegida pela política tarifária, podem tornar-se mais caros que o similar produzido no exterior, anulando total ou parcialmente o efeito do subsídio. Alega-se, também, que o subsídio era aplicado em conjunto com uma 'política de preços negativos' para a produção agrícola o que, também, contribuiria para reduzir a sua eficiência³².

Uma fonte adicional de ineficiência do subsídio é o fato de, por vezes, ter sido parcialmente desviado para alternativas de uso alheias à agricultura.

A estabilidade das relações de preços é outra importante fonte de estímulo para o exercício de novas técnicas. Em princípio, pode-se assumir que uma das funções do subsídio seria propiciar essa estabilidade, quanto aos fatores, enquanto aos preços mínimos caberia papel semelhante, quanto aos produtos.

Uma análise estatística simples pode verificar a existência dessa estabilidade para um dado período. Tais testes indicam maior variância de custos e preços, no caso de produtos alimentares, como arroz, feijão e mandioca, e menor variância no caso de soja, milho, algodão e amendoim³³. Na maioria dos casos, a variância dos preços recebidos foi levemente inferior a variância dos preços pagos (custo de produção); mas, na média, ambas foram quase idênticas. Os desvios-padrão representaram variações em torno dos 25%, o que se afigura bastante elevado, reforçando a tese da pequena eficácia dos instrumentos citados³⁴.

A outra variável fundamental ao processo de modernização agrícola é a geração e sedimentação de conhecimentos técnicos. E este setor também sofreu limitações. A drenagem de mão-de-obra para as cidades, que caracterizou a industrialização brasileira, reduziu sensivelmente a qualidade do recurso humano remanescente no setor agrícola, prejudicando o processo de adaptação e aprendizado técnico. Paralelamente, o apoio governamental para fortalecer a base tecnológica da agricultura foi bastante retardado. O sistema oficial de pesquisa somente recebeu maior atenção a partir de meados dos anos 70, encontrando-se ainda em fase de consolidação. Este atraso agravou o hiato tecnológico com que se deparou o sistema de extensão rural, o que fez com que perdesse muito de sua consistência. Por outro

³² Sobre este aspecto, ver Cunha & Dagner (1982).

³³ Estes testes foram realizados através de estimativas de desvios-padrão para séries de preços recebidos pelo produtor e de custos variáveis de produção, com dados do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, para o período de 1969/70 a 1978/79. Estes coeficientes, para preços de fertilizantes, representaram variações em torno de 38% no período assinalado; para custos variáveis de produção dos 7 produtos, situaram-se entre 15% e 38%. As estimativas feitas para os preços recebidos pelos produtores desses 7 produtos, resultaram em desvios-padrão que corresponderam a variações entre 11% e 49%.

³⁴ A hipótese de que as variações de preços recebidos e pagos ocorressem simultaneamente, resultando em variações estáveis, é eliminada pelo fato de que os coeficientes de correlação (r^2) entre essas duas séries variaram entre 0,01 e 0,52. Os coeficientes mais baixos foram os do arroz, feijão e mandioca: os mais altos, os de amendoim, milho e soja.

lado, o setor privado, produtor de insumos agrícolas, como resultado desse mesmo hiato, viu-se induzido a sobrestimar a importância das novas técnicas, incorporando, assim, um impulso adicional à dimensão 'forçada' da modernização.

Todas estas restrições não impediram, porém, que a agricultura brasileira apresentasse, hoje, uma diversificação e um quadro tecnológico bastante diferentes daqueles existentes há menos de 20 anos. A agricultura comercial, antes restrita a 2 ou 3 culturas de exportação, abrange atualmente um número de explorações bem superior. A área incorporada por estabelecimentos agropecuários foi, nos anos 70, superior à área incorporada nas três décadas anteriores. O consumo de fertilizantes que, entre 1961 e 1966, mantinha-se em média, entre 8 a 10 kg/ha, chegou em 1980 aos 80 kg/ha. A tratorização aumentou de 468 ha/trator em 1960, para 97 ha/trator em 1980³⁵.

O desempenho da produção - em coerência com as limitações apontadas - foi dos mais variados. O setor de alimentos para o consumo interno, paradoxalmente dos mais discriminados pelo desenvolvimento urbano-industrial, apresentou modestos resultados, como se pode constatar das taxas anuais de crescimento de produção, área e rendimento, para arroz, feijão e mandioca, no Brasil, apresentadas na Tabela 1.

TABELA 1. Taxas anuais de crescimento de produção, área e rendimento, para arroz, feijão e mandioca, no Brasil.

Produto	(%)					
	Produção		Área		Rendimento	
	49-58	61-79	49-58	61-79	49-58	61-79
Arroz	4,0	2,7	4,3	3,4	-0,3	-0,7
Feijão	3,1	1,3	3,4	3,1	-0,3	-1,8
Mandioca	3,0	1,5	3,1	2,3	-0,1	-0,8

Fonte: Alves (1984).

Como se verifica, as taxas de crescimento do período 1961/79 foram sempre inferiores às do período 1949/58, traduzindo o pequeno interesse do agricultor comercial por essas culturas e a redução proporcional do segmento de produtores de subsistência. Como exceção, dados mais detalhados mostram que o rendimento de arroz, na Região Sul, apresentou taxa positiva (0,8) de crescimento anual; neste caso, a tecnologia de irrigação conseguiu superar aquelas limitações.

Outros produtos alimentares, no entanto, despertaram maior interesse comercial, por várias razões. Nestes casos, encontra-se o milho, a batata, o tomate e a cebola, cujo desempenho é discriminado na Tabela 2.

³⁵ Alves (1984), inclui uma análise das mais lúcidas sobre o processo de modernização da agricultura brasileira.

TABELA 2. Taxas anuais de crescimento de produção, área e rendimento, para milho, batata, tomate e cebola, no Brasil.

Produto	(%)					
	Produção		Área		Rendimento	
	49-58	61-79	49-58	61-79	49-58	61-79
Milho	3,3	3,9	3,5	2,7	-0,2	1,2
Batata	5,0	3,3	3,6	-0,1	1,4	3,4
Tomate	12,1	6,8	8,6	2,7	3,5	4,1
Cebola	7,0	6,5	5,4	2,8	1,6	3,7

Fonte: Alves (1984).

Nota-se que, em 1961-69, em relação ao período anterior, todos estes produtos apresentaram maior crescimento em termos de rendimento e menor em termos de área. Em termos de produção, somente o milho evoluiu. Este último foi a base do grande desenvolvimento comercial da criação de suínos e aves, refletindo portanto, esse avanço. Batata, tomate e cebola são culturas cuja tecnificação permite uma substancial elevação de rendimentos e melhor distribuição ao longo do ano, compensando assim eventuais limitações como as já apontadas. Estas três culturas são bons exemplos do que a tecnologia pode fazer pela produção de alimentos.

Um terceiro grupo de produtos, de cunho comercial, apresenta resultados que refletem situações específicas de mercado externo, mais do que condições de abastecimento interno. São café, algodão, cacau, cana-de-açúcar, soja e laranja, cujos parâmetros de evolução apresentam-se na Tabela 3.

TABELA 3. Taxas anuais de crescimento de produção, área e rendimento, para café, algodão, cacau, cana, soja e laranja, no Brasil.

Produto	(%)					
	Produção		Área		Rendimento	
	49-58	61-79	49-58	61-79	49-58	61-79
Café	10,4	-2,5	5,3	-4,0	5,1	1,5
Algodão	2,2	0,2	1,1	0,9	1,1	-0,7
Cacau	3,2	3,6	5,3	-0,2	-2,1	3,8
Cana	5,4	4,8	4,7	3,4	0,7	1,4
Soja	32,2	23,9	32,5	22,0	-0,3	1,9
Laranja	2,8	9,5	2,6	8,4	0,2	1,1

Fonte: Alves (1984).

Algumas dessas culturas obtiveram apreciáveis ganhos tecnológicos anteriormente à fase de modernização, como o café e o algodão. O café indica melhor este fato, por ser uma cultura essencialmente comercial, em contraste com o algodão,

que pouco se modernizou na Região Nordeste. Já o cacau e a cana-de-açúcar, embora sejam explorações tradicionais, experimentaram maior impulso tecnológico em período mais recente. A soja e laranja são culturas comerciais relativamente novas, no Brasil, e o período 1949-58 pouco representa para fins comparativos.

Um apanhado final dos aspectos econômicos do processo de modernização agrícola mostra um quadro analítico extremamente rico, marcado por profundas mudanças e diversidade, ineficiências e realizações. Este quadro se prolonga em suas dimensões sociais, que serão examinadas a seguir. Passar-se-à, posteriormente, à sua interpretação política, que objetivará de maneira mais clara os pontos até então abordados.

Aspectos distributivos

No campo social, o avanço proporcionado pela modernização agrícola pode ser analisado sob dois aspectos: a sua realização efetiva quanto à melhoria das condições de vida no meio rural, e a adaptação e organização da classe rural para superar as eventuais inconsistências decorrentes do modelo de crescimento agrícola adotado.

Muito se tem discutido sobre as relações entre a renda do agricultor e o processo de modernização. Há aqui, dois pontos a serem considerados: o impacto da adoção de novas técnicas sobre o emprego agrícola, e seus efeitos sobre o crescimento e distribuição da renda. No primeiro caso, não há dúvida de que a adoção de técnicas 'modernas', sobretudo a mecanização, contribuiu para impedir a expansão do emprego³⁶. Não há, porém, uma análise que permita verificar se um modelo tecnológico do tipo tradicional, com maior potencial de geração de emprego, teria condições de sucesso, dadas as restrições de recursos impostas à agricultura pelo modelo de industrialização forçada. Não há, porém, uma análise que permita verificar se um modelo tecnológico do tipo tradicional, com maior potencial de geração de emprego, teria condições de sucesso, dadas as restrições de recursos impostas à agricultura pelo modelo de industrialização forçada. Não há, também, estimativa dos **forward** e **backward linkages**³⁷ relacionados à criação de empregos, resultantes do processo de modernização.

Os principais efeitos da mudança tecnológica sobre o emprego agrícola são decorrentes de: a) aumento da estacionalidade do uso de mão-de-obra; b) eliminação das formas tradicionais de relações de trabalho; e c) especialização do trabalhador. Estes fatores são, em sua maioria, tendentes a restringir o emprego rural; por outro lado, parecem ter conduzido a uma elevação da produtividade do trabalho.

³⁶ Sobre este ponto, consulte-se Cunha & Maia (1984) que, a par de uma revisão bibliográfica, apresenta evidência própria.

³⁷ Hirschman (1964).

Pesquisas recentes indicam que 'a modernização da agricultura brasileira tende a se associar com menores níveis de pobreza rural'³⁸.

Este aspecto merece ser melhor desenvolvido. Estudo apresentado em Denslow, Jr. & Tyler (1983), para a população economicamente ativa (PEA) em ocupações urbanas e rurais no Brasil, entre os anos de 1970 e 1980, conclue por uma acentuada melhoria da renda da PEA rural em relação à urbana: a renda média dos dois grupos subiu, no período, em 68% e 29%, respectivamente. No entanto, apesar disto, em 1980 a renda média da PEA rural era ainda 48% da renda média da PEA urbana.

Por outro lado, as desigualdades de renda dentro do setor rural agravaram-se. Enquanto o índice de Gini para a PEA urbana pouco variou entre 1970 e 1980 (0,552 para 0,564), a mudança no setor rural foi substancial: 0,440 para 0,544³⁹. Registrou-se, assim, uma aproximação entre os padrões distributivos dos dois setores.

Um estudo específico sobre o problema da pobreza, posiciona mais claramente a situação da população de baixa renda ligada ao setor primário⁴⁰. As famílias deste setor com renda mensal inferior a 1/4 de salário mínimo caíram de 61,2%, em 1970, para 36,0% em 1980. Havia, em todo o País, em 1980, 3,5 milhões de famílias nesta condição, das quais 2,6 milhões (75%) eram ligadas ao setor primário. As famílias mais carentes eram, em sua maioria quase totalmente desempregadas, chefiadas pela mulher e com filhos ainda pequenos; não eram, portanto, famílias numerosas, mas bastante jovens e com baixa capacidade de trabalho.

Outros indicadores das carências do meio rural, além daquelas resultantes das condições de renda e emprego, são os referentes à situação de habitação e ao investimento em capital social realizado pelo setor público. Com dados do Censo Demográfico de 1980, podem-se assinalar, entre outros, os seguintes aspectos, com relação aos domicílios particulares:

- a. domicílios com construção do tipo rústico
 - meio urbano: 4,6%
 - meio rural: 28,0%
- b. abastecimento de água com canalização
 - meio urbano: 71,9%
 - meio rural: 18,1%
- c. instalações sanitárias com rede geral:
 - meio urbano: 36,0%
 - meio rural: 1,3%

³⁸ Hoffmann & Kageyama (1984).

³⁹ Denslow, Jr. & Tyler (1983).

⁴⁰ Pastore et alii (1983).

d. existência de iluminação elétrica

meio urbano: 88,2%

meio rural: 21,4%

e. existência de geladeira

meio urbano: 65,7%

meio rural: 13,6%

f. existência de telefone

meio urbano: 17,5%

meio rural: 0,9%

Quanto ao grau de instrução formal, verifica-se que a taxa média de alfabetização rural era, em 1980, de 48%, contra 78% do meio urbano. O número médio de anos de escolaridade era de 1,6 para as ocupações rurais e 5,3 para as ocupações urbanas⁴¹.

No capítulo dos desníveis intrasetoriais, ressalta a extrema dessemelhança de grau de modernização entre as diversas Unidades da Federação. Utilizando como indicadores a intensidade de exploração da terra e o grau de mecanização e modernização das relações de trabalho, com base em Hoffmann & Kageyama (1984), chega-se às seguintes conclusões, para o ano de 1975.

1. Unidades da Federação com elevada intensidade de exploração da terra: PR, SP, RS, SC, AL, RJ, PE, ES, SE e DF;
2. Unidades da Federação com elevado grau de mecanização e modernização das relações de trabalho: MS, SP, DF, GO, MT, MG, RJ, RS e ES.

A partir destes elementos, poder-se-ia distinguir os seguintes grupos:

- a. Unidades da Federação com maior nível de modernização: SP, RS, RJ, DF e ES;
- b. Unidades da Federação com nível relativamente alto de modernização: PR, SC, AL, MS, MG e GO;
- c. Unidades da Federação em estágio intermediário ou inicial: PE, SE, MT, PB e BA;
- d. Unidades da Federação em estágio preliminar: RN, CE, PA, PI, (RO, AC, RR, AP), MA e AM.

Evidentemente, desde 1975 várias dessas posições evoluíram, chegando-se em 1984 a estágios de modernização bem mais elevados, sobretudo na Região Centro-Sul e em áreas esparsas das Regiões Norte e Nordeste. No entanto, torna-se claro que as disparidades inter-regionais ainda são bastante acentuadas.

⁴¹ Denslow, Jr. & Tyler (1983).

Como se deduz, estas disparidades encontram-se diretamente relacionadas à distribuição inter-regional de renda. Dividindo-se o País em três regiões, Sudeste, Nordeste e Fronteira, verifica-se que a renda média da PEA rural, entre 1970 e 1980, aumentou em 75% na região Sudeste, 85% na Fronteira e 54% na região Nordeste⁴². Enquanto estas rendas médias, nas regiões Sudeste e Fronteira, em 1980, praticamente se igualavam, à da região Nordeste não chegava sequer à metade destas.

Torna-se, assim, clara a associação direta entre modernização agrícola e elevação da renda. Por outro lado, o mesmo trabalho evidencia maior desigualdade distributiva nas regiões de maior modernização. O índice de Gini elevou-se nas três regiões, porém de maneira mais notável nas regiões Sudeste e Fronteira, como se verifica abaixo.

TABELA 4. Índice de Gini relativo à distribuição da renda nas regiões Sudeste, Nordeste e Fronteira, no Brasil.

Região	Índice de Gini	
	1970	1980
Sudeste	0,454	0,558
Nordeste	0,404	0,470
Fronteira	0,339	0,503

Fonte: Denslow, Jr. & Tyler (1983).

Verifica-se também que, em 1980, as maiores desigualdades de renda rural ocorriam no Paraná (Gini = 0,750), Mato Grosso (G = 0,618) e, em geral, nos Estados da região Centro-Sul, enquanto as menores desigualdades situavam-se em Pernambuco (G = 0,385), Pará (G = 0,389), Rio Grande do Norte (G = 0,402), Maranhão (G = 0,403), Paraíba (G = 0,407) e demais Estados do Norte e Nordeste⁴³.

Como explicar a maior desigualdade distributiva nas áreas em rápido crescimento e em que a modernização se implantou com maior vigor? E, inversamente, a menor desigualdade nas regiões de menor renda média? A explicação mais lógica parece ser a de que nas regiões mais atingidas pela modernização torna-se mais nítida a segmentação entre a agricultura comercial (com rápida elevação da produtividade do trabalho) e a de subsistência. Esta separação evidencia-se ainda mais pelo abandono das lides agrícolas por famílias de pequenos produtores, de qualificação

⁴² Ibidem. A região Sudeste compreende os estados das regiões fisiográficas Sudeste e Sul; a região Nordeste, os estados da região fisiográfica análoga; a região da Fronteira inclui o Centro-Oeste e o Norte.

⁴³ Ibidem.

média, atraídas por empregos urbanos, mantendo-se no meio rural as famílias de menor qualificação. Adicionalmente, verificou-se nestas regiões, um acentuado crescimento da participação de mulheres e menores na força de trabalho rural.

Cabe, ainda, destacar os efeitos colaterais à modernização agrícola que contribuíram para amenizar os problemas distributivos inerentes ao processo e aumentar o potencial para sua solução. Estes efeitos, relacionados à integração agrícola-industrial, a ser discutida mais adiante, são representados pelas diversas formas de associativismo que se desenvolveram como reação a determinadas limitações do processo e que, paradoxalmente, foram possíveis graças às suas características.

A expansão do cooperativismo foi a primeira dessas reações, surgida das dificuldades com que se deparou o produtor-proprietário em ajustar-se às exigências de relacionamento com os demais setores econômicos, trazidas pela modernização. Mais recentemente, a crescente proletarianização do trabalhador rural tem favorecido a sua organização como classe; habitando as cidades como 'boia-fria' e especializando-se em determinadas operações agrícolas, o trabalhador adquiriu condições locais e interesses comuns que facilitaram sua associação em defesa de melhores condições salariais. Finalmente, cabe destacar as formas 'administradas' de associativismo, como as Comunidades Eclesiais de Base e o desenvolvimento participativo de comunidades, que poderão gerar condições para melhor integração futura do homem rural à sociedade.

O PROCESSO POLÍTICO

O objetivo desta seção é identificar o contexto político sobre o qual se estabeleceram as relações entre os setores agrícola e industrial e suas interações com os meios rural e urbano, no Brasil, durante as últimas décadas. Parte da discussão sobre essas relações já foi desenvolvida nas páginas anteriores. Resta, porém, dar-lhe um tratamento formal e explicitar o processo através do qual se concretizou sua ativa participação na transformação industrial e agrícola do País⁴⁴.

Conceitos preliminares

Esta formalização torna, de início, necessário distinguir entre o rural e o agrícola, entre o urbano e o industrial⁴⁵. Entende-se o rural e o urbano como meios física, social e economicamente distintos entre si e que envolvem, por isso, diferentes conteúdos culturais e psico-sociais; não são somente substratos onde se processam relações de produção, mas também locais onde se desenvolvem formas pecu-

⁴⁴ Esta seção é decalcada em estudo análogo, apresentado em Veiga (1984).

⁴⁵ A palavra 'indústria' será utilizada, por extensão, para incluir outras atividades econômicas características do meio urbano, como comércio e serviços.

liares de existência humana e de interação social. Já a agricultura e a indústria são atividades econômicas caracteristicamente ligadas, respectivamente, aos meios rural e urbano; realizam-se competitivamente ou complementarmente segundo os modos de produção adotados por seus agentes; e estes agentes podem identificar-se aos meios urbano ou rural, indistintamente⁴⁶.

Para se entender os aspectos políticos da interação agrícola-industrial e suas conseqüências sobre os meios rural e urbano é indispensável aceitar algumas premissas inerentes as relações de poder entre o governo e a sociedade. Tais premissas poderiam ser assim formuladas:

1. Em uma sociedade organizada para exercer ações de natureza política, as decisões do Estado tendem a ser fortemente influenciadas pelos seus segmentos que, concentrando maior poder sobre a economia e influência sobre a opinião pública, garantem a estabilidade do regime político vigente. Em conseqüência, os instrumentos de política e os recursos públicos são aplicados para que se utilizem os fatores de produção e se produzam os bens e serviços da forma que melhor atendam aos objetivos desses grupos dominantes;

2. Por outro lado, em uma sociedade atomizada e pobre, as pressões políticas tendem a não refletir posições de interesse coletivo; são levadas a efeito de forma dispersa e pessoal, predominando interações do tipo clientelístico entre o governo e a sociedade. Este modelo de relação governo-sociedade faz com que, no tratamento de problemas de interesse coletivo, o governo disponha de ponderável liberdade de decisão e que, ao mesmo tempo, se veja induzido a ampliar o seu controle sobre os mecanismos de regulação do desempenho econômico;

3. Sob tais condições, o Estado tende a exercer substancial influência sobre a locação dos fatores de produção e sobre o crescimento e composição do produto. O crescimento da empresa estatal leva à intensificação deste processo, fazendo com que ponderável parcela da pressão política passe a ser exercida a partir da própria estrutura pública. Tais pressões governo-governo, na ausência de uma organização política intra-estatal, continuam a se processar informalmente, agravando o caráter clientelístico já exposto;

4. A marginalização política das forças produtivas ligadas ao setor privado, decorrente destes fatos, leva a um esforço visando sua organização. Este esforço e a resultante confrontação entre os setores público e privado serão maiores na medida em que se caracterizar uma baixa produtividade da estrutura estatal e se facultar canais de comunicação para expressão da 'opinião pública'. Esta confrontação se

⁴⁶ Esta última condição toma mais tênues as distinções aqui formuladas. Há cidades essencialmente ligadas à atividade agrícola, como as cidades-dormitórios das zonas canavieiras. Isto mostra - como se verá adiante - que tais diferenças tendem a diminuir com a integração inter-setorial.

estenderá ao nível de disputa de liderança, no interior dos grupos de pressão, quer no setor privado, quer no setor público⁴⁷.

Estas premissas procuram retratar algumas características inerentes ao processo político, que se aplicam generalizadamente aos países em desenvolvimento e, particularmente, ao Brasil. Do ponto de vista econômico, este processo resulta da colisão entre os interesses de grupos sociais que procuram maximizar, competitivamente, sua função utilidade: os empresários ampliando a remuneração ao seu capital e trabalho, os empregados elevando seus salários e o consumidor buscando maior satisfação. Deste confronto, ferido ao nível do mercado, surgem as decisões sobre o que, como, quanto e para quem produzir. Sob tais condições, a intervenção do Estado tem, normalmente, o sentido de arbitragem e é feita no contexto das premissas acima apontadas.

Racionalidade política e agricultura

Tradicionalmente, a literatura sobre o desenvolvimento econômico encara o meio rural como fornecedor de recursos para o meio urbano. Esta função, que envolve a idéia de que as atividades secundária e terciária são geradas a partir da primária, é tida como natural decorrência da divisão de trabalho inerente ao processo de desenvolvimento e ocorreria independentemente da ação do Estado. Assim, a expansão de atividades realizadas primordialmente no meio urbano seria um requisito essencial ao desenvolvimento e, como tal, envolveria obrigatoriamente o uso de fatores de produção liberados do meio rural, atraídos pelos ganhos derivados de novos mercados.

Estes postulados foram em meados do século, na América Latina e particularmente no Brasil, consubstanciados em controvertidos argumentos teóricos e empíricos, que tomavam o subdesenvolvimento como condição inerente à atividade primária. Tais argumentos propunham uma atuação política no sentido de acelerar o processo de industrialização, forçando a transferência de recursos entre os setores econômicos e, conseqüentemente, do meio rural ao urbano. A relativa independência de ação governamental com relação à política econômica, já salientada entre as premissas apontadas, possibilitou fosse levada a cabo uma radical transformação do quadro de alocação e distribuição de recursos na economia brasileira. Posteriormente, com a gradual sedimentação das relações de produção assim geradas, acompanhada por um acelerado crescimento urbano, este modelo de crescimento transubstanciou-se em ideologia, encampada politicamente, e passou a integrar todo um condicionamento psico-social e um viés estrutural da economia brasileira.

⁴⁷ Uma excelente exposição sobre o sistema de poder e o papel do Estado, na linha aqui adotada, é encontrada em Lebrun (1981). Uma percuciente análise sobre o caso brasileiro no período 1947-64 é desenvolvida em Leff (1968).

As premissas acima também sugerem que o crescimento da intervenção estatal na economia brasileira contribuiu para que se institucionalizasse este mecanismo de transferência, montado através de instrumentos de política. Desta forma, os conflitos inerentes às funções econômicas e sociais desempenhadas nos meios rural e urbano passaram a ser dirimidos pela introdução desses instrumentos, em caráter conjuntural ou permanente, em lugar de se solucionarem pela resultante das forças competitivas naturais. Na maioria dos casos, a intervenção do Estado veio somar-se em favor do meio urbano, de maneira que este atendesse mais facilmente aos interesses das classes que abriga.

Das mesmas premissas conclue-se ainda que, se a autonomia do governo em relação à sociedade e a expansão da estrutura estatal propiciaram este tratamento discriminatório, desde os anos 30 e 40, a maior dependência entre ambos pouco contribuiria, agora, para modificar este estado de coisas. Uma vez transformada em ideologia e assimilada pela sociedade, a mística de prioridade urbano-industrial deixa de pertencer a um grupo técnico ou político e passa a integrar as relações sociais e econômicas rotineiras, sem qualquer revisão substancial, a não ser em decorrência de crises de oferta agrícola, quando então a transferência de recursos para o setor agrícola ou ao meio rural é feita através de medidas paliativas, reduzidas ou interrompidas tão logo surtam os efeitos desejados. Portanto, em um sistema representativo, nos moldes da atual dinâmica política brasileira, a predominância dos interesses urbanos-industriais sobre os rurais-agrícolas ainda seria absoluta.

Cabe aqui, finalmente, ressaltar dois aspectos que podem não ter sido suficientemente sublinhados, embora sejam fundamentais à tese central. O primeiro é que, por força das próprias premissas já enunciadas, não se atribue a tendenciosidade política na condução dos conflitos atrás expostos, à atuação de qualquer partido político que eventualmente ocupe o governo, mas como expressão da própria dinâmica social. Isto significa que a situação relatada perduraria, em suas grandes linhas, independentemente do partido ou regime político que assumisse a direção do governo.

O segundo aspecto envolve o reconhecimento de que muitas das decisões políticas que buscam favorecer os grupos urbanos, também se fazem sentir como benefícios ao meio rural. Mas, o importante é reconhecer que tais vantagens surgem como externalidades da linha política adotada. Estradas, armazéns e subsídios trazem impactos positivos para a zona rural, como subproduto de medidas tomadas para resolver problemas de ordem urbana e não possuem o objetivo precípuo de beneficiar a população rural.

O contexto político brasileiro

Suponha-se, à luz das bases conceituais já expostas, uma crescente intervenção do Estado, em que este passe a atuar diretamente como agente produtivo. Neste caso, esta influência cumulativa do Estado sobre a economia nacional irá resultar

no gradual 'fechamento' político deste em relação aos diversos grupos econômicos de pressão. Ou seja, quanto maior o grau de intervenção direta, menor risco correrá o Governo de ser desestabilizado por setores ligados à economia privada. Esta redução do grau de dependência do Estado, faz com que sua base de estabilização se transfira gradualmente para dentro, e passe a ser representada pelas Forças Armadas e pelo empresariado estatal, de cujo poder torna-se dependente o setor privado⁴⁸.

Tal premissa representaria o que vinha ocorrendo, no caso brasileiro, na década dos 70. Um momento crucial deste processo verificou-se quando esta tendência à crescente hegemonia do Estado tornou-se incompatível com os objetivos de desenvolvimento do setor privado, em virtude da incapacidade do primeiro em manter o sistema de inter-dependência tacitamente pactuado desde o início da política 'desenvolvimentista'. Como resultado natural, manifestou-se, então, uma reação do setor não estatal no sentido de provocar uma abertura que possibilitasse aos grupos de poder potencial, nele representados, retomarem as vantagens de que previamente dispunham. Também nessa oportunidade, grupos que detinham, anteriormente, menor expressão política, procuraram se aliar a esse esforço, visando aumentar sua representatividade.

No caso brasileiro, esta abertura foi forçada pela inviabilidade de se manter uma estrutura de controle de economia excessivamente dispendiosa e ineficiente. Esta virtual falência do mecanismo econômico e financeiro estatal, ampliou, para a sociedade como um todo, a noção de 'perda de credibilidade' que já se havia instalado no setor empresarial privado.

Ao que parece, a tentativa de se fortalecer o Estado, como poder econômico, foi frustrada pelas próprias deficiências que este apresentava para garantir, em um modelo de intensa intervenção na economia, o desenvolvimento do País. Por outro lado, não se constata que, durante o período de virtual desvinculação entre o poder público e o poder privado, o meio rural fosse particularmente beneficiado. Na verdade, continuou a ser visto como um canal através do qual os mecanismos de estabilização poderiam ser acionados. O principal objetivo era, neste caso, a estabilidade a curto prazo do regime político, enquanto este promovia a abertura. Conseqüentemente, a chamada 'prioridade agrícola', adotada já ao fim dos anos 70, visava sobretudo atacar problemas cuja solução envolveria uma transferência adicional de recursos do campo para as cidades (combate à inflação) ou para o consumidor externo (equilíbrio do balanço de pagamentos)⁴⁹.

A incapacidade da agricultura em propiciar esta transferência foi uma importante causa da deterioração das relações entre o governo e a sociedade nestes últimos anos. Disto aproveitaram-se os grupos privados previamente marginalizados, para

⁴⁸ Evidentemente, o processo que conduz a este resultado inclui fases intermediárias em que o setor privado é 'atraído' à estrutura estatal, através da transferência de recursos.

⁴⁹ A prioridade energética encontra-se em um contexto que será debatido mais adiante.

reivindicar novamente o poder, para o que vêm encontrando o necessário respaldo nos partidos de oposição. Estes, portanto, assumem, por sua vez, a posição de intérpretes daqueles grupos, utilizando, para isso, a base popular insatisfeita.

Constatada a impossibilidade do cumprimento dos objetivos iniciais, no caso da agricultura, o governo voltou-se à única alternativa possível: deixá-la ajustar-se aos mecanismos de mercado. Porém, mesmo neste objetivo, foi infeliz, já que os preços internacionais e as intempéries climáticas conspiraram para prolongar este ajustamento muito além do que seria previsto. Isto obrigou a que as despesas públicas no meio rural, sem retorno imediato fossem mantidas em níveis elevados, o que resultou na necessidade da aceleração da retirada do subsídio e no racionamento dos recursos de crédito rural.

Assim, a agricultura adentra um período de 'desintervenção' estatal, passando a conviver com o mercado sem intermediações rigorosas do poder político. Quais têm sido as conseqüências? Em primeiro lugar, um ajuste na direção de maior eficiência, envolvendo uma recombinação de fatores, com menor uso de insumos de origem industrial. Este sub-setor industrial, por sua vez, sentiu o impacto negativo e busca também os caminhos da eficiência.

O passo seguinte neste processo de 'desintervenção', já em 1984, foi dado na direção do sistema de comercialização, com o racionamento dos recursos da política de preços mínimos. Os ajustamentos decorrentes envolvem, a curto prazo, redução na renda agrícola e capacidade ainda menor de investimento no futuro próximo.

Há os que afirmam que a menor intervenção do Estado pode representar a reorganização da agricultura em bases mais sólidas. A partir dos novos patamares de preços que resultariam da atual escassez, a produção iria se desenvolver com suas relações de preços ditadas pelo mercado e sem a imponderabilidade de políticas inesperadas. A maior confiança em seu desempenho, atrairia novos investimentos e aumentaria sua capacidade competitiva. E melhor situação econômica significa maior poder e, portanto, maior bem-estar.

Entretanto, é utópico imaginar que isto ocorra; seria contrariar a hipótese aceita pela evidência aqui apresentada. O atual período de relativa liberdade é decorrência de uma crise que inviabilizou transferências inter-setoriais de recursos. Isto não significa que, ao se mostrarem necessárias, as decisões políticas deixem de ser tomadas em privilégio dos interesses urbanos.

Durante as últimas décadas, a partir do momento em que passou a ser vista como instrumento de estabilização econômica, a agricultura deixou de ser viável como entidade autárquica, arrastando neste destino o padrão e o modo de vida rural. Seu desenvolvimento passou a efetuar-se em função do desenvolvimento industrial, tornando inevitável que a solução dos conflitos urbano-rurais fosse encaminhada, ao nível político, da forma já assinalada. A alternativa deixada ao sistema rural-agrícola fica, assim, cada vez mais limitada à integração agrícola-industrial, examinada a seguir.

AJUSTAMENTOS E TENDÊNCIAS

Este capítulo pretende apresentar algumas extrapolações, para o futuro, a partir da linha conceitual implícita nos capítulos anteriores. Assim, a abordagem adotada inclui a proposição de uma diretriz básica para orientação da política agrícola nacional, assim como a especificação das medidas de caráter geral recomendáveis para a sua concretização. Para tanto, supõe-se que o modelo de intervenção seguido até recentemente, vem perdendo o seu potencial e deverá redirecionar-se, cada vez mais, em apoio aos ajustamentos sofridos pela agricultura em decorrência do processo de modernização.

A integração agrícola-industrial

Uma das principais características do desenvolvimento econômico brasileiro das últimas décadas foi a substancial mudança nas relações entre os setores urbano-industrial e rural-agrícola⁵⁰. O crescimento dos setores secundário e terciário da economia e a conseqüente redução da importância relativa da agricultura, somados à mudança dos processos de produção operados por esta última, alteraram radicalmente os padrões de relacionamento e, portanto, de dependência inter-setorial. Do ponto de vista da política econômica, a agricultura deixou de ser um problema de crescimento, para ser de estabilidade⁵¹. Ao mesmo tempo, sua produção passou a depender do fornecimento de insumos de origem industrial e a ser crescentemente canalizada para a agroindústria.

Como não podia deixar de ser, tais influências têm obrigado o setor de produção agrícola a passar por acentuados ajustamentos. E estes ajustamentos têm se realizado de maneira a interligar, cada vez mais, a agricultura ao comércio e à indústria. Vale aqui destacar alguns aspectos marcantes dessa tendência.

A realização da produção agrícola como segmento integrante de um processo agroindustrial, por iniciativa de entidades privadas, vem-se tornando uma realidade concreta. A agroindústria açucareira e alcooleira é um importante exemplo desta tendência, incorporando não somente os aspectos produtivos de ambos os setores, mas também a dimensão política, a qual permitiu, nos anos 70, a instituição do Programa Nacional do Alcool e, mais recentemente, a sustentação das exportações de açúcar com elevados subsídios. A indústria de sucos cítricos é outro caso de integração agrícola-industrial, em que produtores agrícolas tornaram-se proprietários de indústrias e industriais aderiram à citricultura. Com respeito a outros empreendimentos, pode-se apontar inúmeros casos de integração agrícola-industrial ou agrícola-comercial, porém é certamente o desenvolvimento do cooperativismo que vem ensejando o principal impulso neste sentido.

⁵⁰ Vários trabalhos têm abordado este tema; ver, por exemplo, Müller (1982) e Barros (1982).

⁵¹ Barros (1982).

Foi extraordinário o crescimento do cooperativismo agropecuário brasileiro na década de 70. A expansão do número de associados, que vinha se constatando a taxas decrescentes desde 1940 (crescimento de 209,5% em 1940-50, 180,1% em 1950-60 e 86,8% em 1960-70), aumentou bruscamente nessa década, quando assinalou 126,3%, atingindo um total de 1,7 milhão de associados, dos quais 3/4 situam-se nas Regiões Sudeste e Sul⁵².

Este surto cooperativista surgiu como um ajustamento (ou, mais propriamente, uma reação) do produtor agrícola ao novo panorama de relações econômicas, financeiras e sociais a que ficou exposto como resultado da expansão urbano-industrial e da nova estrutura competitiva que esta lhe impunha. Esta transformação, com o decorrente protecionismo político, obrigou o agricultor a desenvolver mecanismos de defesa que reduzissem as suas naturais desvantagens em negociar a aquisição de insumos e a venda da produção. Em relação ao mercado, o produtor agrícola passou a sentir-se sozinho e pequeno. E as saídas óbvias eram o associativismo e o crescimento capitalista.

A aceitação deste argumento ajuda a explicar muitos dos ajustamentos ocorridos nas relações de produção no meio rural. Sob novas condições tecnológicas, a terra perde o seu significado como fator de produção original, capaz de gerar a vida com o emprego de um tipo de trabalho cujo sucesso depende de uma experiência calcada na observação e interpretação da natureza. Ao invés, a terra torna-se um substrato que pode ter suas qualidades substancialmente alteradas pelo uso do capital em suas diversas formas. Por sua vez, o trabalho passa a ser um simples complemento, eventualmente substituível por máquinas e sem maior poder criador: o artesanato transforma-se em indústria; a quantidade passa a ter precedência sobre a qualidade.

Perdida a identidade entre a terra e o trabalho, este último tende a ser utilizado em combinação com o capital, sob relações físicas e sociais cada vez mais próximas do modelo industrial. Isto explica a separação entre a terra e o homem: este passa a residir na cidade, comutando diariamente entre o lar e o local de trabalho como qualquer operário. E as relações trabalhistas passam a obedecer crescentemente aos modelos contratuais operantes no meio urbano.

Por outro lado, a dependência agrícola do capital conduz, necessariamente, ao seu relacionamento com o setor financeiro. O subsídio ao crédito rural veio somente acelerar a penetração do sistema financeiro no campo, o que iria, fatalmente, ocorrer com o advento da industrialização e suas conseqüências sobre a agricultura. Isto faz com que, hoje, se torne impossível dar continuidade ao processo de desenvolvimento agrícola, sem o apoio do crédito.

Tais mudanças tornam a atividade agrícola cada vez mais acessível aos padrões tecnológicos e empresariais adotados no setor urbano-industrial. Como resultado, o esforço rural - representado pelo cooperativismo e outras iniciativas - de ajustar-se a tais padrões, é secundado por uma forte motivação para que empreendimentos

⁵² A propósito, ver Pinho (1981).

urbanos se estendam em direção à agropecuária. É notória, em nosso País, a crescente participação de pessoas físicas e jurídicas de origem urbana nas atividades econômicas do meio rural.

Uma diretriz de política

Encontra-se, assim, a agricultura em pleno processo de transição para sua integração com os demais setores econômicos. Como já indicado, essa integração permite a indiscriminação da agricultura na ideologia industrialista dominante e, conseqüentemente, um tratamento político mais equânime entre os vários setores. O presente trabalho procura substanciar a tese de que isto vem ocorrendo como natural ajustamento do setor agrícola e do meio rural às limitações de recursos que lhes foram impostas pela orientação imprimida ao crescimento industrial. Dados os conflitos inerentes a esta transformação, que se realizou ao impulso de repetidas sangrias e transfusões, a modernização agrícola operou-se de forma descontínua e diversificada, em condições de marcada ineficiência econômica e disfuncionalidade social.

Uma política agrícola para o futuro possui uma forte tendência de seguir o modelo vigente, de encarar o setor agrícola como um mecanismo de estabilização do qual se pode lançar mão para atender eventuais descompassos do crescimento urbano-industrial. Este modelo assume uma independência de interesses entre o setor agrícola e os demais, e uma elevada capacidade de auto-recuperação da agricultura quando submetida a expropriação de seus recursos. Assim, a estabilização do setor urbano-industrial poderia ser promovida com a desestabilização momentânea da agricultura, a qual, rapidamente sanada, não chegaria a afetar a economia como um todo.

Esta suposição parece ter-se confirmado, no passado. Em período mais distante, em que a atividade agrícola era a grande fonte de renda do País, o setor cafeeiro-exportador era o principal beneficiário desse modelo. Entretanto, mais recentemente, o desenvolvimento industrial gerou, de maneira crescente, fontes alternativas de alocação de recursos, as quais elevaram gradualmente o custo de oportunidade dos fatores empregados na agricultura, até ao ponto de induzí-los a deixar o setor.

Assim, na medida em que se intensifica a mobilidade dos fatores e aumenta a dependência intersetorial, reduz-se a possibilidade de se contar com a agricultura para servir de fonte autônoma de estabilização do setor urbano-industrial. Este processo acelera-se ainda mais na medida em que se interpenetram os interesses dos dois setores, na composição do chamado complexo agro-industrial.

É difícil situar, com precisão, em que estágio este processo hoje se encontra. Há indicações, no entanto, de que começa a se aproximar o momento em que surgirão crescentes dificuldades para a implementação dos mecanismos de transferências tão bem sucedidos no passado.

Portanto, uma política agrícola que continue se preocupando com problemas de ajustamento conjuntural, poderá encontrar sérios obstáculos ao insistir em seguir o modelo intervencionista tradicional. A atual rigidez da estrutura da oferta levará, fatalmente, a certos desenlaces no nível político que, a grosso modo, podem distribuir-se entre dois casos extremos:

- a. uma tentativa de reversão a um modelo equivalente ao de dependência tradicional do setor rural-agrícola ao urbano-industrial, com ênfase na desvinculação inter-setorial, sobretudo em termos de tecnologia e relações de trabalho. Este modelo privilegia métodos de produção com uso mais intensivo de mão-de-obra e menor emprego de insumos 'modernos'. Para tanto, propõe a desconcentração da propriedade da terra e a adoção de sistemas familiares de produção em pequena escala;
- b. um esforço de completa integração inter-setorial, com ênfase em empreendimentos altamente capitalizados. Este modelo busca 'dissolver' a autonomia agrícola no chamado complexo agroindustrial, caracterizando-se por forte semelhança quanto aos padrões tecnológicos e relações de trabalho. Assim, elimina-se por definição a dependência entre setores e amplia-se a dependência intra-setorial, entre empresa e indivíduo.

Como já indicado, a tendência dominante, determinada pelos próprios valores em que se baseia a sociedade urbano-industrial, é de um desenlace nas proximidades do segundo modelo. Incursões na direção do primeiro modelo, porém, poderão ser tentadas, na medida em que concessões políticas forem feitas, principalmente com vistas a minorar problemas de abastecimento alimentar ou aliviar tensões sociais. Ainda assim, a mais longo prazo, tais iniciativas acabarão por reverter progressivamente ao segundo modelo, dado o poder de absorção deste⁵³.

Assim, uma proposta de política que se procurasse ajustar à dinâmica social que vem se delineando, daria prioridade a um conjunto de medidas coerente com o processo de integração agrícola-industrial em curso. Tais medidas visariam fortalecer e expandir os pontos de contato hoje existentes entre a agricultura e outros setores econômicos; e quando tais pontos não existissem, tentaria criá-los.

Ao mesmo tempo, essa proposta precisaria oferecer à discussão, uma análise dos importantes problemas com que se debate o meio rural. O setor agrícola jamais se consolidará como estrutura econômica, sem que sua prosperidade se reflita sobre o desenvolvimento do homem e dos recursos naturais em que se baseia.

Neste sentido, as próximas seções abordarão dois subconjuntos dessa proposta: o estímulo ao crescimento da agricultura comercial e a criação de condições para o fortalecimento do meio rural.

⁵³ Esta absorção ocorre pelos padrões já conhecidos, de valorização da terra e atração da força de trabalho para outras atividades, na agricultura comercial ou no meio urbano.

Política agrícola: a agricultura comercial

As soluções para os problemas substantivos de crescimento e eficiência da produção agrícola, devem ser procuradas em seu segmento comercial e, conseqüentemente, na racionalidade econômica implícita no mesmo. Tais soluções procurariam fortalecer os pontos de contato já existentes entre a agricultura empresarial e os demais setores econômicos, contribuindo assim para a maior eficiência do conjunto, o que deveria resultar em maiores benefícios para todos os seus participantes e, em especial, para o consumidor.

O objetivo desta seção é, portanto, identificar a natureza da política agrícola que poderia ensejar uma integração inter-setorial economicamente forte e socialmente desejável. Para tanto, serão tecidas condições sobre os níveis de intervenção do Estado relativos à unidade produtiva, ao mercado e aos fatores de produção, assim como à promoção de novos produtores.

A unidade de produção

Evidentemente, a possibilidade de se desenvolver a produção agrícola em unidades empresariais de produção é a condição básica para que se estabeleça a cadeia de interesses que leva à formação do complexo agro-industrial. Por esta razão, uma política agrícola com esta diretriz, deve ter por base propostas que assegurem condições de viabilidade para o desenvolvimento dessas unidades.

Neste sentido, embora aparentemente ocioso, é mister acentuar que a motivação fundamental do produtor é o lucro, seja de que forma um (o produtor) e outro (o lucro) forem definidos. É também comezinha a constatação de que pouco importa ao produtor se o lucro se origina da produção de cana, alface, feijão ou boi, ou ainda que sua renda seja complementada pelo mercado financeiro, se assim for necessário. E é, ainda elementar o fato de que, dadas as diversas possibilidades de lucro, o produtor procura reduzir o risco.

No entanto, as medidas de política agrícola parecem, por vezes, esquecer tais axiomas, que são precondições inerentes a qualquer processo produtivo, seja comercial ou de subsistência. A simples análise das dimensões de risco tecnológico e de mercado é suficiente para explicar as razões pelas quais o produtor empresarial trabalha habitualmente com produtos de exportação e não com alimentos para o mercado interno, enquanto o produtor de subsistência faz o inverso; para mostrar por que o investimento agrícola e a área cultivada encontram-se estacionários; para indicar as causas do êxodo rural e da existência de terras não aproveitadas; para se entender o rápido progresso do sistema cooperativista.

Portanto, é natural que as políticas de estímulo à produção busquem, de um lado, reduzir os riscos próprios da atividade agrícola e, de outro, ampliar o mercado. Vale aqui lembrar que, do ponto de vista do produtor, o mercado representa também uma fonte de risco, sobre a qual pouco controle pode exercer, individualmente.

Ao nível da empresa agrícola, o produtor reúne condições para reduzir os riscos de natureza tecnológica, desde que conte com os recursos necessários para isto: conhecimentos e capital. O primeiro desses recursos se obtém por educação e treinamento, o segundo por poupança própria e crédito.

Conclui-se, desses pontos, que a profissionalização em conjunto com a capitalização são condições *sine qua non* para o exercício da atividade agrícola em escala comercial; e que dispor isoladamente de uma dessas condições, pouco significa como potencial de produção.

Outra conclusão é de que, independentemente da capacidade do produtor, há culturas cujo risco tecnológico é superior ao de outras, tendo em conta o nível de conhecimento técnico disponível. Conseqüentemente, a tendência do agricultor comercial é optar por explorações de menor risco tecnológico, dadas perspectivas semelhantes de lucro.

De tal premissa, conclue-se que uma política agrícola dirigida ao produtor comercial deve dar alta prioridade à produção e difusão de conhecimentos que reduzam o risco tecnológico para as culturas que se deseja estimular; e que, conjuntamente, se preocupe em identificar fontes de recursos que permitam a capitalização do agricultor profissional.

Ao se propor a profissionalização do produtor a a sua capitalização não se sugere uma tendência diversa daquela que já vem ocorrendo, muitas vezes de forma espontânea. Indica-se, tão somente, a necessidade de que reconhecer explicitamente a importância de fortalecer e expandir o segmento comercial da produção agrícola. Isto significa ampliar as oportunidades de acesso ao conhecimento tecnológico e ao uso do capital.

Este objetivo abrange as seguintes possibilidades, não excludentes, de ação política:

- a. 'ruralização' do capital urbano, através de estímulos específicos, direcionados a empreendimentos agrícolas de caráter comercial, isolados ou integrados;
- b. fortalecimento dos empreendimentos dirigidos à produção comercial já radicados no meio rural, preferencialmente aqueles ligados ao sistema cooperativista, pelas oportunidades de integração que este enseja;
- c. estímulo à profissionalização, através de recursos ao sistema cooperativista para implementação de programas de treinamento empresarial e capacitação de mão-de-obra;
- d. estímulo à interiorização do capital industrial, visando seu maior entrosamento comercial às fontes de matéria-prima;
- e. incentivos à constituição de empresas privadas para administração de empresas agrícolas, visando a prestação de serviços e a organização de empreendimentos próprios.

Complementarmente, é essencial a implementação de medidas do seguinte teor:

- a. expansão do esforço de pesquisa já existente, dirigido preferencialmente à geração de tecnologia de menor risco e ao aumento da produtividade e da eficiência;
- b. identificação de fontes de recursos que sejam voluntariamente canalizados para o investimento agrícola. Entre estas, podem figurar a captação de poupanças por cooperativas de crédito e o redirecionamento da política fiscal;
- c. fortalecimento da infra-estrutura de capital social disponível no meio rural, sobretudo quanto a estradas vicinais, eletrificação, telefonia, educação e saúde.

O mercado

É com relação aos mercados agrícolas que tem sido mais difícil obter do Estado, como representante da sociedade, uma atuação estável e coerente. E de pouco adianta um esforço persistente de superação dos problemas técnicos e de financiamento da empresa se, ao invés de reduzir, o governo aumenta o risco ligado à venda da produção.

A praticabilidade de um empreendimento comercial está diretamente relacionada à eficiência do mercado, ou seja, a fidelidade com que este reflete a vontade do consumidor final. Por isto, são limitadas as razões que tornam aconselhável a intervenção do governo no mercado. A interferência habitual no sistema de preços é a menos indicada das intervenções porque leva à desorganização do mercado, reduzindo gradualmente a sua competitividade e eficiência, que são fatores fundamentais à estabilidade da agricultura comercial, assim como à satisfação do consumidor.

Como se vislumbra, portanto, uma política dirigida ao comércio de produtos agrícolas? Em primeiro lugar, não deveria incluir, a não ser sob condições excepcionais, a administração direta sobre os preços, mormente os recebidos pelo produtor ou pagos pelo consumidor. Isto envolve a completa supressão de tabelamentos, assim como de preços mínimos competitivos sob condições normais de mercado.

A função do Estado limitar-se-ia, portanto, a atender dois objetivos: reduzir os riscos de elevadas flutuações nos preços e contribuir para a ampliação dos mercados. O primeiro destes objetivos inclui os seguintes tipos de medidas:

- a. fixação de preços mínimos que permitam ao agricultor manter-se no mercado a curto prazo. Isto significa que tais preços cobririam apenas o custo dos fatores variáveis de produção, o que os igualaria aos Valores Básicos de Custeio, quando decretados. Como é evidente, para cobrir efetivamente aqueles custos, os preços mínimos precisariam ser reajustados ao nível do mês de colheita;

- b. manutenção de estoques de segurança, adquiridos aos preços de mercado, que liberem o consumidor de preços excessivamente elevados, em períodos de notória escassez. Para a formação desses estoques poder-se-ia recorrer, eventualmente, a importações.

Quanto à ampliação do mercado, esta já é, em parte, apoiada pelo governo com as políticas de preços mínimos e de estoques de segurança, uma vez que ambas envolvem compras da produção sob determinadas condições. Além dessas, porém, impõe-se a implementação das seguintes medidas:

- a. liberação do comércio exterior, com salvaguardas que mantenham intervalos de preços suficientemente amplos e conhecidos com antecedência;
- b. fortalecimento do sistema de bolsas de mercadorias, ampliando sua ação com respeito aos alimentos para o mercado interno, com base na melhoria da estrutura de armazenamento e da confiabilidade das informações;
- c. ampliação dos programas de fornecimento subsidiado de alimentos à população de baixa renda, nos meios urbano e rural, sobretudo em escolas e para gestantes e nutrízes, além do atendimento a famílias em condições de pobreza extrema.

Adicionalmente, visando emprestar maior eficiência ao sistema de comercialização, cabe atentar para os seguintes pontos:

- a. o fortalecimento do sistema cooperativista deve merecer alta prioridade, tendo em conta o relevante papel que vem desempenhando no ajustamento do setor agrícola ao processo de modernização e o potencial que representa para a integração inter-setorial;
- b. promover a redução gradual do envolvimento direto do Estado no comércio de produtos agrícolas, quando realizado em competição com a iniciativa privada e não supletivamente, é medida das mais salutares. Este é o caso das unidades de comércio varejista e de armazenamento localizadas em áreas em que o setor privado possui equipamentos em boas condições de atendimento competitivo.

Capital e mão-de-obra

Como se pode constatar pelas recomendações acima, relativas à produção e ao mercado, o que se propõe é uma política sem maiores favorecimentos ou penalidades ao setor agrícola, coerente com o tratamento que lhe é dispensado em qualquer País de economia livre. Nada do que se sugere, com respeito à agricultura comercial, é novo ou inovador. O que se espera é que os instrumentos já existentes, mas aplicados de forma tímida ou pouco consistente, passem a ser utilizados para cumprir as suas funções normais. A esta regra, não são exceção as medidas de política reco-

mendáveis para a convivência da agricultura com as suas fontes de recursos de capital e trabalho.

O acesso ao capital ocorre através de poupanças próprias e crédito rural. Em um e outro caso, é função do Estado Zelar para que o investimento no setor agrícola se processe em correspondência com as necessidades de crescimento da economia. No entanto, nas circunstâncias atuais, a rentabilidade da agricultura não vem sendo suficiente para estimular a expansão do investimento, com base em recursos próprios do produtor. A alternativa óbvia seria aumentar a disponibilidade de recursos de crédito rural. Porém, como as medidas de restrição monetária não o permitem, a solução deverá encaminhar-se de volta a economia, em busca de investimentos baseados em poupanças próprias.

Este círculo vicioso, que evidencia o pequeno interesse pelo investimento agrícola, somente poderá ser rompido por um efetivo aumento da rentabilidade do setor. Esta solução está sendo naturalmente proposta pelo mercado, através de seu ajustamento à elevação dos custos financeiros e da rigidez da oferta que hoje se verifica. Assim os preços reais se elevarão, distanciando-se novamente dos custos e provocando, em uma segunda etapa, o influxo de novos investimentos.

Esta não é, porém, uma solução desejável para o País, a curto prazo, pois envolve a imposição de uma carga ainda mais pesada sobre a população de menor renda. Resta, assim, somente a alternativa do subsídio seletivo, que pode assumir duas formas: a definição de fontes estáveis de crédito para produtos selecionados, aplicado a taxas favoráveis, embora a juros não negativos, e a expansão de programas de ajuda alimentar, como já sugerido.

A primeira dessas formas aumenta a rentabilidade pela redução dos custos de produção; em virtude de seletividade e do juro não negativo, seria uma variante do modelo que vem sendo adotado. A segunda forma, aumenta a rentabilidade do produto pela expansão da demanda e conseqüente elevação dos preços; sua seletividade reside no fato de que promove uma transferência de renda do consumidor de maior para o de menor renda.

Uma terceira alternativa, de retornos mais distantes, porém indispensável, é a continuidade de investimentos em pesquisa e extensão objetivando tecnologias que visam reduzir custos de produção.

Atendido este aspecto, a outra importante função do Estado é manter sob observação as condições competitivas do mercado de insumos e máquinas agrícolas. Esta função é executada em dois níveis: o de controle da estrutura de proteção à indústria nacional, de maneira a mantê-la equiparada aos níveis internacionais de eficiência, e o exercício de uma permanente fiscalização sobre a qualidade dos insumos e máquinas colocados à venda. Ambas essas medidas vêm sendo levadas a efeito de forma bastante precária ou, simplesmente, inexistem.

Quanto ao mercado de mão-de-obra, já foi assinalado que a modernização agrícola contribuiu decisivamente para a criação de oportunidades para a elevação do nível de renda do trabalhador. Isto ocorreu não somente pelo aumento da

produtividade da mão-de-obra, como também pela maior capacidade de organização do trabalhador, resultante das novas modalidades de relações de trabalho.

Por outro lado, a modernização gerou desvantagens de outra natureza, principalmente no que se refere à estabilidade no emprego e a qualidade de vida desfrutada pelo trabalhador volante.

Faz parte do processo de integração agrícola-industrial a gradual aproximação entre os padrões de emprego urbano e rural. Um importante passo nesta direção seria o fortalecimento do sindicalismo, tanto para a classe empresarial como para o trabalhador agrícola, de maneira a que se formem foruns de negociação de efetiva representatividade. Isto vem ocorrendo ainda de forma bastante incipiente: para algumas categorias de trabalhadores, em algumas regiões e através de processos conflituos.

Seria, portanto, de bom alvitre que se realizasse uma ampla revisão da legislação trabalhista aplicada ao campo, com o objetivo de assegurar aos patrões e empregados, relações de trabalho que se aproximassem crescentemente dos padrões urbanos. Isto envolveria a definição de diferentes categorias de empresas e trabalhadores, entre as diversas regiões do País visando assegurar um tratamento equânime e relações trabalhistas mais harmônicas.

O produtor potencial

Uma importante contribuição para o fortalecimento da agricultura, como setor econômico, e para ampliação de suas interfaces com os demais setores seria obtida de um esforço de promoção do produtor comercial em potencial. Como se sabe, uma das mais sérias limitações ao desenvolvimento agrícola reside na qualidade do recurso humano de que se dispõe. Por outro lado, seria possível mobilizar um substancial número de produtores em condições de evoluir profissionalmente, a curto prazo, desde que fossem rompidas algumas de suas limitações de acesso ao uso dos fatores de produção.

Neste contexto, cabe assinalar que esta limitação pode se manifestar em três níveis: ao nível das qualidades próprias do indivíduo (o fator capacitação pessoal); ao nível dos fatores inerentes à atividade agrícola (terra, trabalho ou capital em quantidade e qualidade inadequadas); e ao nível dos fatores externos, complementares a esta atividade (capital social de apoio à produção e à produtividade) ou decorrentes da mesma (sistema de comercialização e preços).

A presente abordagem considera que a possibilidade de utilizar recursos de forma a produzir competitivamente está intimamente associada à qualidade do recurso humano e, portanto, ao seu potencial de profissionalização. Assim, desde que esta limitação seja superável, as demais passam a ter precedência.

Por esta razão, impõe-se a implantação de um programa especial, de âmbito nacional, de promoção do produtor com potencial empresarial, visando ampliar suas oportunidades de acesso. Tal programa facultaria a este agricultor a propriedade, de

forma integrada, dos fatores de produção indispensáveis a que aplique, na plenitude, seus conhecimentos profissionais.

O modelo idealizado para a implementação deste programa já vem sendo testado com sucesso há alguns anos, nos projetos de assentamento 'dirigido realizados, principalmente, nas zonas de cerrado do Estado de Minas Gerais. Estes projetos promovem a ocupação de extensas áreas ociosas, em moldes tecnológicos ajustados às suas condições físicas e econômicas, através do assentamento de produtores qualificados, sob a supervisão de cooperativas idôneas⁵⁴. A remoção das limitações acima apontadas é realizada pela seleção de áreas dotadas de duas condições básicas:

- a. disponibilidade de terras ociosas, de custo relativamente baixo, situadas favoravelmente em relação aos centros de comercialização e consumo;
- b. disponibilidade de infra-estrutura de capital social que, sem complementação substancial, possa servir aos propósitos dos projetos.

A implantação e capitalização das unidades de produção, do tipo familiar, são facilitadas pelo oferecimento de condições especiais de financiamento, incluindo o crédito fundiário.

Vale ressaltar o baixo custo social deste empreendimento, que envolve um curto prazo de maturação e de engajamento direto do Estado.

Política agrícola: o meio rural

O principal depositário dos efeitos negativos do processo político-social descrito neste trabalho, tem sido o meio rural brasileiro. Ao longo dos anos, os seus recursos humanos e naturais têm sido submetidos a um desgaste contínuo e progressivo, reduzindo o seu potencial produtivo.

Por outro lado, tem sido pequeno o efetivo interesse da sociedade em modificar este quadro. Isto é evidenciado pela exigüidade de recursos com que contam os programas governamentais dirigidos a investimentos sociais do meio rural, assim como pela forma de expressão política adotada por todas as facções, com relação aos seus problemas⁵⁵ mas é ressaltado principalmente, pelo acentuado desnível entre as condições de vida dos meios rural e urbano.

Uma política agrícola não é somente uma estratégia de ação do Estado visando apoiar a produção comercial. Pelo contrário, em uma economia de mercado esta não é tarefa das mais complexas, como se procurou demonstrar. A dificuldade principal de uma política agrícola reside em incorporar um componente de efetivo desenvolvimento do meio rural, ou seja, fazê-la coexistir com uma política rural.

⁵⁴ Uma descrição e avaliação de três desses projetos pode ser encontrada em Paez et alii (1983).

⁵⁵ Esta evidência é discutida em Veiga (1984).

Desenvolver uma política rural significa, por exemplo, estabelecer como objetivo para o homem do campo, condições de equidade com o meio urbano. Este é, nos dias presentes e no futuro próximo, um objetivo incompatível com a dinâmica social brasileira. A visão urbana de bem-estar rural ainda é a manutenção de um largo segmento de pequena agricultura familiar de subsistência, que coloca seus excedentes de produção de alimentos nas cidades (a baixos preços) e contenta-se com ar puro e vistas bucólicas. Propõem-se medidas para conter o êxodo rural, zonear a produção e induzir o crescimento da produção de alimentos pela expansão da pequena agricultura, como se a sociedade rural devesse servir aos interesses de emprego e alimentação do meio urbano.

Tal constatação não exclui, entretanto, a necessidade de se adotar uma política de desenvolvimento rural. Esta, porém, é uma tarefa inviável sem a formação de uma consciência nacional com relação ao problema. Por esta razão, a presente abordagem irá ater-se a uma formulação conceitual e a indicação de algumas possíveis linhas de ação.

O problema humano

Um dos conceitos empregados com menor precisão em análises ligadas aos problemas da agricultura brasileira é o de "pequeno produtor". A flexibilidade desse conceito tem sido de tal ordem que o número de membros desta classe pode variar na casa dos milhões, conforme a definição escolhida.

Sem maiores preocupações metodológicas, é suficiente para os objetivos mais amplos desta seção, admitir que o pequeno agricultor é todo aquele que, vivendo de seu trabalho, possui limitações de recursos de tal ordem, que lhe facultam, tão somente um padrão de vida que o situa nas imediações da chamada pobreza absoluta.

As dimensões deste problema ficaram patentes na evidência já apresentada sobre os aspectos distributivos do processo de modernização agrícola. A pobreza no setor primário é um fato incontestável, ultrapassando de longe as dimensões absolutas da pobreza nos demais setores.

Ao mesmo tempo, é forçoso também reconhecer que a pobreza é uma característica inerente ao subdesenvolvimento econômico e social. Pertence, assim, à própria natureza do processo evolutivo com que se defronta qualquer nação. Neste sentido, é possível entender e aceitar a sua existência, embora isto não signifique conformidade com a sua perpetuação.

Porém, o aspecto que torna a pobreza rural um problema que se distingue dos demais, é a sua especificidade quanto às dimensões e possíveis soluções. Em princípio, não haveria qualquer razão para que as suas dimensões fossem superiores às do meio urbano, na ausência de um preconceito social. Por outro lado, o fato do pequeno produtor dispor de uma profissionalização, embora incipiente, representa um potencial a ser aproveitado.

Mesmo sem qualquer ação direta da sociedade buscando equacionar este problema, operam-se substanciais ajustamentos de caráter compensatório. A sua principal expressão é o chamado êxodo rural, que resulta da atração exercida pelas regiões mais adiantadas e pelos núcleos urbanos. Este é um movimento espontâneo, dados os desníveis existentes, que tende a reduzir a pobreza e igualar a sua distribuição sobre uma determinada área.

É evidente que tais ajustamentos envolvem elevados custos sociais, entre os quais conta-se a desagregação familiar e a "inchação" das cidades com a conseqüente sobrecarga das oportunidades de emprego e a pressão sobre o investimento em capital social urbano. No entanto, a pequena taxa de reingresso no meio rural, com a redução de sua população em números absolutos, é a comprovação de que o emigrante rural tem atingido, pelo menos em parte, os seus objetivos.

A modernização agrícola, provocada pelo próprio surto industrial, foi um fator adicional de evasão do meio rural. Neste setor, a baixa mobilidade dos estratos de menor renda e capacitação serviram para agravar, ao longo dos anos, o problema distributivo. Por outro lado, é indubitável que a modernização teve um importante efeito sobre a redução da pobreza, como os estudos existentes têm demonstrado.

Este ponto conduz à discussão quanto às linhas de política sobre as quais se esboçaria a intervenção do Estado em favor do pequeno produtor. Neste sentido, os modelos "ideais" preconizados pela sociedade urbana como apropriados ao bem estar rural não seriam, certamente, aqueles ajustados às necessidades reais ou aspirações desse produtor, mas primordialmente aqueles que melhor se adaptam aos interesses do meio urbano-industrial.

Vale aqui assinalar que não se deve esperar de uma política rural, a solução para problemas de produção ou abastecimento, a curto prazo. Não será de fora da agricultura comercial que surgirão soluções de mercado. Isto só ocorrerá a longo prazo, na medida em que o pequeno produtor superar suas atuais limitações e se integrar efetivamente ao setor comercial.

É, portanto no caminho desta integração que se encontrará uma solução para a pequena agricultura de subsistência. E esta diretriz reflete-se na aspiração maior das classes menos favorecidas, que é a de participar integralmente dos frutos do processo de modernização. Portanto, a se verificar uma decisão do Estado em apoiar essas classes, é na busca de sua identificação com a evolução tecnológica que se conseguirá mais rapidamente superar suas carências.

Quais seriam, então, as fórmulas relevantes e exequíveis de melhorar as condições de acesso da população rural marginalizada aos benefícios da sociedade de consumo? Como facultar ao pequeno produtor o acesso aos fatores de produção que permitam sua evolução como ser humano e membro útil da sociedade?

Estas são as questões que desafiam os valores assimilados pelo processo político brasileiro ao longo de sua história. A modernização agrícola, a despeito das dificuldades que enfrentou, tem encontrado algumas soluções inerentes a sua natureza, como demonstrado anteriormente. Outras encontram-se em andamento, como a

distribuição de centenas de milhares de títulos de propriedade de terras. Começa-se também a dar maior importância ao potencial de crescimento representado pelos modelos comunitários de exploração agrícola. Os programas de compras antecipadas e de excedentes mostraram um bom potencial. Seriam estes os caminhos? A validade dessas tentativas será demonstrada ao longo do tempo, pela distância que conseguirem encurtar entre os padrões de existência dos meios urbano e rural.

Os recursos naturais

Uma das características principais do processo de modernização agrícola tem sido a redução da importância do solo como fator de produção. A descoberta de novas tecnologias baseadas no uso de insumos não-convencionais, levou a menor dependência da fertilidade natural do solo, com a colocação em produção de extensas áreas consideradas anteriormente inservíveis para a produção econômica.

A modernização proporcionou, assim, à sociedade, a possibilidade de substituir os gastos em que incorreria pela realização de investimentos em conservação e recuperação de solos, por gastos com fertilizantes, calcário, defensivos e sementes melhoradas que permitem, no médio prazo, a manutenção e, mesmo, a elevação da produtividade da terra, a despeito das perdas decorrentes dos processos erosivos. Um fator determinante é que, enquanto as práticas conservacionistas proporcionam retornos a longo prazo, as técnicas modernas produzem efeito imediato.

A comparação entre estes dois custos deve ser feita, portanto, com base em seus valores descontados. O retorno líquido possível de ser obtido hoje pela adoção de práticas de conservação do solo seria, obviamente, menor do que o retorno auferido pelo uso daqueles insumos.

Evidentemente, há um ponto de equilíbrio a partir do qual as deficiências do solo assumiriam tal gravidade que o retorno havido ao uso dos insumos se igualaria ao derivado da conservação do solo. Porém, ao se aproximar tal limite, novas áreas podem ser colocadas em produção e o ciclo se reinicia.

Outro importante aspecto é que, nos casos em que o custo imputado à terra representa uma pequena parcela dos custos totais, será menor o interesse em conservá-la e maior a possibilidade de se promover uma produção itinerante. Isto se observa de maneira mais clara na agricultura sob os sistemas de parceria ou arrendamento ou, ainda, nas áreas de fronteira agrícola. Porém, outras causas podem ser apontadas para o depauperamento crítico dos solos, como o baixo nível de qualificação do proprietário ou seus empregados, a incerteza quanto aos direitos legais de posse da terra e a existência de minifúndios. Neste último caso, como a adoção de práticas conservacionistas pode envolver um custo adicional, ela representa um adiamento da renda que "pode estar além das possibilidades das famílias que dependem totalmente da terra para sua sobrevivência"⁵⁶.

⁵⁶ Nogueira (1984) realiza uma criteriosa análise do problema e da política de conservação do solo no Brasil.

Em regra, é válido admitir que a exploração racional de um imóvel deva ser alcançada através dos incentivos que derivam do funcionamento do mercado, em combinação com medidas governamentais que socializem parcialmente os custos de conservação dos recursos naturais. Esta seria talvez a única forma de conciliar o interesse do indivíduo com o da sociedade.

Neste contexto, também se inclui o problema da disponibilidade de água, sobretudo nas regiões em que é mais escassa. Por outro lado, sabe-se que a ocorrência de inundações, fenômeno que vem se tornando freqüente, está ligado ao assoreamento dos rios e desmatamento de suas margens.

Há fundadas razões para se incluir a questão dos recursos naturais como componente obrigatório de uma política rural. Estará a sociedade disposta a enfrentá-la? Seria o caso de se estimular a extensão da experiência das mini-bacias ou do plantio direto? Há necessidade de se rever a legislação existente, que se tem mostrado pouco eficaz? O que fazer quanto ao combate biológico e à poluição dos cursos d'água? Tais perguntas, entre outras, estão rapidamente deixando de ser um tema para o futuro, para se transformar em desafio para esta geração.

O capital social

O principal sinal da presença do Estado junto à sociedade é materializado nos investimentos de infra-estrutura e nos serviços que lhe são prestados. Esta presença é representada pela construção de estradas, redes elétricas e telefônicas, escolas, postos de saúde e todos os serviços decorrentes. Estas obras e serviços representam a retribuição, em termos de bem-estar, recebidos pelo trabalho com que, individualmente, cada cidadão contribue para a causa comum.

A se aceitar esta definição, concluir-se-ia que a contribuição do homem rural ao progresso nacional é incomparavelmente inferior à do homem urbano, tendo em vista o flagrante desequilíbrio entre os gastos públicos nos dois setores. A evidência deste desequilíbrio foi apresentada no Capítulo 2 e constitui certamente a mais concreta prova da inexistência de uma política de desenvolvimento rural no Brasil.

O reduzido investimento em capital social e serviços é também, uma das mais importantes causas de deserção do meio rural e, conseqüentemente, de sobrecarga no capital social urbano. Ao mesmo tempo, é fator de redução da produtividade humana, ao impedir o acesso à educação, à saúde e a outros benefícios sociais.

A carência de investimentos públicos no meio rural é também prejudicial à agricultura comercial. Nas cidades, não se compreende o funcionamento normal de uma empresa qualquer, sem contar pelo menos, com fáceis vias de acesso, energia elétrica e comunicações telefônicas. No entanto, espera-se que uma empresa agrícola se constitua e prospere sem qualquer desses equipamentos.

Uma lídima distorção da alocação de investimentos públicos em favor do meio rural é representada pelo apoio ao abastecimento. É fácil de constatar que uma substancial parcela dos recursos públicos aplicados na zona rural tem sido

destinada à infra-estrutura de comercialização, tomando a forma de longas estradas radiais a partir das cidades em direção à fronteira agrícola, com o objetivo de facilitar o escoamento da produção. Buscando ampliar o sistema de abastecimento urbano, o Estado tem construído redes de armazens e silos e erigido grandes mercados centrais atacadistas; criou, até mesmo, uma rede varejista. E os órgãos oficiais — Ministério e Secretarias de Estado — normalmente dedicados aos interesses da agricultura, passaram a ter proporções crescentes de sua programação e recursos destinados a atender os problemas de abastecimento das populações urbanas, enfeixando assim objetivos politicamente pouco conciliáveis.

O primeiro testemunho de uma política rural bem orientada seria dado pelo efetivo interesse do Estado na ampliação dos gastos públicos em obras e serviços de sua competência. Tais investimentos, em conjunto com o apoio ao capital humano e à conservação dos recursos naturais, representariam a espinha dorsal de uma política de real desenvolvimento da agricultura e do meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALVES, E.R. de A. *O dilema da política agrícola brasileira*. Brasília, EMBRAPA, 1984.
- ARAÚJO, P.F.C. de & MEYER, R.L. Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados. In: VEIGA, A. *Ensaio sobre política econômica brasileira*. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1979. p.137-62.
- ARON, R. *Estudos políticos*. Brasília, Universidade de Brasília, 1980.
- BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- BARROS, J.R.M. de. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: VEIGA, A. *Ensaio sobre política agrícola brasileira*. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1979. p.153-205.
- _____. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. *R. Econ. rural.*, Brasília, 20(2): 565-90, 1982. Número especial.
- BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. London, Oxford University Press, 1970.
- CUNHA, A. dos S. & DAGNER, R.J. Crescimento agrícola: área vs. produtividade. *R. Econ. rural*, Brasília, 20(2):329-81, 1982. Número especial.
- CUNHA, A. dos S. & MAIA, M.M. *Modernização tecnológica e emprego rural: evidências da década de 70 na região Centro-Sul do Brasil*. Piracicaba, IAEE, 1984. Trabalho apresentado na Conferência Latinoamericana de Economia Agrícola.
- DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- R. Econ. rural*, Brasília, 23(2):189-234, abr./jun. 1985

- . **Rio Claro: um sistema brasileiro de grande lavoura, 1820-1920.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- DENSLOW JR, D. & TYLER, W.G. **Perspectivas sobre pobreza e desigualdade de renda no Brasil.** *Pesq. Planej. econ.*, Rio de Janeiro, 13(3):863-904, dez. 1983.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Desenvolvimento da agricultura paulista.** São Paulo, Secretaria da Agricultura, Instituto de Economia Agrícola, 1972.
- HIRSCHMAN, A.O. **The strategy of economic development.** New Haven, Yale University Press, 1964.
- HOFFMANN, R. & KAGEYAMA, A.A. **Modernização da agricultura e distribuição de renda no Brasil.** Piracicaba, IAAE, 1984. Trabalho apresentado na Conferência Latinoamericana de Economia Agrícola.
- HOFFMANN, R. & SILVA, J.F.G. da. **A estrutura agrária brasileira.** In: CONTADOR, C.R. **Tecnologia e desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p.233-65.
- LEBRUN, G. **O que é poder.** São Paulo, Brasiliense, 1981.
- LEFF, N.H. **Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964.** New York, John Wiley & Sons, 1968.
- LIMA, H.F. **História político-econômica e industrial do Brasil.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1970.
- LUZ, N.V. **A luta pela industrialização do Brasil.** São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.
- MÜLLER, G. **Migrações e políticas de assentamento.** *R. Econ. rural*, Brasília, 20(2):413-22, 1982. Número especial.
- NOGUEIRA, J.M. **O Estado e a conservação do solo agrícola: subsídios para formulação de políticas.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 22, *Anais...* Brasília, SOBER, 1984. v.2, p.383-421.
- PAEZ, M.L.D. et alii. **Avaliação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados - PRODECER.** *R. Econ. rural*, Brasília, 22(3):327-64, 1984.
- PASTORE, J.; ZYLBERSTAJN, H. & PAGOTTO, C.S. **Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980.** São Paulo, Pioneira, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983.
- PATRICK, G.F. **Fontes de crescimento da agricultura brasileira: o setor de culturas.** In: CONTADOR, C.R. **Tecnologia e desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p.89-110.
- PELÁEZ, C.M. **História da industrialização brasileira.** Rio de Janeiro, APEC, 1972.

- PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*. Belo Horizonte, FUNDEC, 1981.
- SCHUH, G.E. *O desenvolvimento da agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1976.
- SKIDMORE, T.E. *Politics in Brazil*. London, Oxford University Press, 1967.
- SMITH, G.W. *Brazilian agricultural policy, 1950-1967*. In: ELLIS, H.S. *The economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1969. p.213-65.
- TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- VEIGA, A. *The impact of trade policy on Brazilian agriculture, 1947-1967*. Purdue, Purdue University, 1974. (Tese Ph.D.).
- _____. *O papel do crédito rural na política agrícola brasileira*. In: APEC. *A economia brasileira e suas perspectivas*. Rio de Janeiro, 1983. (Estudos APEC).
- _____. *Antagonismo agrícola-industrial e interação rural-urbana*. Piracicaba, IAEE, 1984. Trabalho apresentado na Conferência Latinoamericana de Economia Agrícola.
- VENÂNCIO FILHO, A. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- VILLELA, A. & SUZIGAN, W. *Política de governo e crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. (Monografias, 10).