

## TEMAS DA ATUALIDADE

### OS DILEMAS DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA<sup>1</sup>

ELISEU ALVES<sup>2</sup>

**RESUMO** – O artigo indica que a agricultura brasileira vive fase de transformação profunda. Caminha rapidamente para ser uma agricultura cuja responsabilidade principal é produzir excedentes que alimentarão as populações urbanas e que serão exportados. A outra responsabilidade, a de empregadora de mão-de-obra, perde importância, rapidamente. Salienta-se que os incrementos de produção serão obtidos via produtividade da terra e que a fronteira agrícola, embora ainda imensa, terá papel muito menos acentuado do que no passado no abastecimento do país. Além do mais será conquistada pela agricultura moderna. No que respeita às desigualdades entre pessoas e regiões, a modernização da agricultura, daqui para frente, será a causa principal tanto para agravá-las como para minorá-las. Em todo o processo de transição há forças contraditórias em ação: umas querem manter a situação existente; outras, acionam os mecanismos de transformação. A política agrícola resultante é contraditória. Tende a premiar as forças do curto prazo em detrimento do longo prazo. O artigo finaliza analisando esta questão.

Termos para indexação: agricultura, modernização, produtividade.

#### BRAZILIAN AGRICULTURAL POLICY-DILEMMA

**ABSTRACT** – The study emphasizes that Brazilian agriculture is in a process of rapid and deep changes. It moves fast to be a sector which the main function is to produce a surplus of food for the cities and for exports purposes. The other function – the employment function, becomes less and less important. The study indicates that the increase of production will be a consequence of the increase of land and labor productivity. The frontier, although yet immense, will play a much less important role in expanding agricultural production. Furthermore it will be brought under cultivation by modern agricultural methods. The inequalities among persons and regions will be increased or decreased by modern agriculture. In every transformation process there are forces that want to keep the status quo and other that press for changes. As consequence the agriculture policy is faced with many contradictions. It tends too benefit the short run views as opposed to the long run ones. The study ends analysing this point.

Index terms: agriculture, modernization, productivity.

#### INTRODUÇÃO

O marco histórico da agricultura brasileira foi a decisão do Governo Brasileiro, nos anos 50, de modernizar o país pela industrialização. Houve muitas razões para aquela decisão. Na realidade, o que se procurou fazer foi apressar a industrialização, mediante a intervenção do Governo, que transferiu vultosos recursos do setor rural, facilitou a entrada das multinacionais, endividou o País, interna e externamente, para financiar o processo e, finalmente, criou poderosas estatais, como a PETROBRÁS, Vale do Rio Doce, ELETROBRÁS, TELEBRÁS e SIDERBRÁS. Como corolário, expandiu-se fantásticamente a produção de energia, desenvolveu-se o sistema rodoviário.

<sup>1</sup> Artigo solicitado ao autor pelos editores da RER.

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia Rural, Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) - SGAN 601, lote 01 - CEP 70830 - Brasília, DF.

rio e maciços investimentos foram feitos nas cidades em transportes, escolas, saúde, habitação, saneamento e etc. A decisão dos anos 50 foi seguida pelos Governos que se sucederam: uns, democraticamente eleitos; outros, escolhidos por processos indiretos.

No período 1950/86, o produto interno bruto cresceu à taxa anual (geométrica) de 6,5%; a indústria, 7,4%; o setor serviços, 6,7%; e a agricultura, 4,3%. Os ganhos da produtividade foram substanciais. O produto per capita expandiu-se à taxa anual de 3,7%, a despeito de a população ter crescido à taxa de 2,3%. Havia 52 milhões de brasileiros, em 1950. E, em 1986, cerca de 134 milhões: ou seja, 2,4 vezes em 36 anos. A renda per capita evoluiu de **US\$ 500,00** para **US\$ 1600,00**, aproximadamente.

A população urbana cresceu à taxa de 9,8% e a rural à taxa de 0,4%. A população urbana, que representava 36,2% da população total, em 1950, já em 1986 era de 73%. Urbanizou-se o País. No fim do século, este número será 80%, equivalente ao dos Estados Unidos de hoje (Vera Filho & Alves 1985).

No período 1970/85, a população rural decresceu de 5,1 milhões de habitantes. Mas, admitindo-se no meio-rural a mesma taxa de crescimento da população do País e estimando-se a migração ano a ano, cerca de 17,8 milhões de pessoas migraram no período. Este número equivale a 43,4% da população existente em 1970. Ele dá uma idéia aproximada da intensidade da migração rural-urbana; aliás, a urbanização recente do Brasil deu-se com maior intensidade do que a americana (Vera Filho & Alves, 1985).

A agricultura ainda mantém elevado número de empregos. Pela Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1987), o pessoal ocupado evoluiu de 17,6 milhões, em 1970, para 23,2 milhões, em 1985. Foram consideradas todas as pessoas, remuneradas ou não, que em 31/12/1985 encontravam-se executando serviços ligados às atividades dos estabelecimentos. As pessoas alheias à exploração agropecuária, porém, residentes nos estabelecimentos, foram excluídas. No conceito do Anuário Estatístico do Brasil de 1986 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1987), a população economicamente ativa (de 10 anos e mais) era de 13,0 milhões, em 1970 (44,3% do total da população economicamente ativa do país); 12,7 milhões, em 1980 (29,3% do total) e estimada em 15,1 milhões, em 1985 (28,5% do total). Em 1985, a população residente no meio-rural foi estimada em 35,9 milhões (27,3% do total) e a total em 131,4 milhões de habitantes. Os dados permitem supor que elevado número de pessoas residentes nas cidades ainda mantém ocupação rural. Mas os jovens, filhos dos que ainda se empregam nas atividades agrícolas, irão buscar na **urbis** os seus afazeres, desvinculando-se, de vez, dos campos. Com isto, reduzirá também a população economicamente ativa da agricultura. A não ser que surja novo surto, prolongado e contínuo, de crescimento industrial, tudo indica que a redução da população economicamente ativa da agricultura será bem menos intensa do que a urbanização. Por algum tempo, o emprego será rural, mas a residência será urbana para muitos brasileiros; ao contrário dos países avançados, em que muitos residem nos campos, mas poucos neles trabalham. Nos países industrializados e ricos, a agricultura quase sempre emprega menos de 19% da população economicamente ativa. Nos Estados Unidos, em 1984, cerca de 74% da população residia nos perímetros urbanos e, em 1980, 4% da população econômica-

mente ativa estava empregada nas atividades agrícolas. Nos mesmos anos: Japão: população urbana – 76%; emprego rural – 11%; Itália: população urbana – 71%; emprego rural – 12%; França: população urbana – 81%; emprego rural – 9%; Espanha: população urbana – 77% emprego rural – 17% World Bank 1986). Acentue-se, assim, que do ponto de vista de localização da população estamos próximos dos países industrializados e de economia aberta. A diferença reside em que a indústria e o setor serviços não tiveram, ainda, a capacidade dos países ricos de criar empregos. As razões para isto são várias. Destaca-se a concentração da industrialização em poucos pontos do território nacional, a falta de investimentos nas cidades de médio e pequeno portes, o despreparo dos migrantes rurícolas (a maioria deles é analfabeta) para as atividades urbanas e, finalmente, a estagnação do crescimento industrial em anos recentes.

Em 1985, havia 5,8 milhões de estabelecimentos, que se apropriaram de 376,3 milhões de hectares. No mesmo ano, a área de lavouras permanentes e temporárias somava 52,4 milhões de hectares. Neste contexto, tanto os 23,2 milhões da Sinospe, os 17,6 milhões do Censo Agropecuário ou os 35,9 milhões de residentes no meio-rural indicam pequeno índice de ocupação da agropecuária por unidade de área. A população rural já é muito pequena para o espaço físico brasileiro.

A política econômica para modernização da economia brasileira discriminou profundamente o meio-rural. Transferiu somas elevadíssimas de recursos (Alves & Pastore 1974; Oliveira 1984) para os setores urbanos. Não investiu em infra-estrutura social nas pequenas cidades, nem nas vilas, nem no meio-rural. Ao contrário, realizou tais investimentos nas cidades de médio e grande portes e nas megalópoles. A industrialização acelerada ampliou, enormemente, o diferencial de renda existente entre a **urbis** e os campos. Como consequência, o poderoso sifão, que foi montado pela política econômica, está drenando a população rural para as cidades. Não obstante a forte atração que as luzes das cidades exercem, o êxodo rural ainda foi acentuado pela monetarização dos salários, com a introdução do salário-mínimo nos campos, a partir de 1964. Quebrou-se, com essa introdução, o vínculo paternalista que existia entre patrões e empregados (Alves, 1984). Pelo estabelecimento do módulo rural, que impediu a divisão da propriedade aquém de certo limite, e pela rigidez da estrutura agrária. Não fosse o aumento da fronteira agrícola – tornada possível pela construção de Brasília, pela ampliação do sistema rodoviário no Centro-Oeste e na Amazônia e pela conquista dos Cerrados, mercê das descobertas da pesquisa agrícola e dos investimentos do POLOCENTRO – os índices migratórios rurais-urbanos teriam sido ainda muito maiores. Ou, então, uma reforma agrária drástica teria sido feita.

Lopes (1977) construiu um modelo econômico para avaliar as consequências da sobrevalorização da taxa de câmbio, que foi o instrumento mais poderoso utilizado pela política econômica para transferir recursos da agricultura para as cidades. O modelo é de equilíbrio parcial e estático. A sobrevalorização da taxa de câmbio e outras medidas restritivas às exportações reduzem os preços dos produtos agrícolas. O autor procurou medir as consequências da redução de 10% dos preços dos produtos da agropecuária. Elas seriam as seguintes: o nível de emprego na agricultura cairia de 18%; o valor marginal do trabalho agrícola decresceria de 15%; a transferência de capital (obviamente possível de ser feita) seria de 22%; e, finalmente, entre 7 e 11% de terra já agricultada seriam retirados de produção. Além de tudo, os efeitos mais nega-

tivos incidiriam sobre os mais pobres.

Como decorrência do êxodo rural e da ampliação da fronteira agrícola, a mecanização da agricultura aprofundou-se. Na medida em que caminha e completa o ciclo, atingindo a fase de colheita, ela é fator adicional de expulsão da mão-de-obra.

Daqui para a frente, o êxodo rural perderá intensidade, mas continuará. A razão assenta-se em que a população na qual está baseado já é por demais reduzida e muito ampla a base territorial da agropecuária. O seu efeito na urbanização será, portanto, muito menor. Aliás, a grande maioria dos brasileiros já nasce no meio urbano e esses nascimentos, se não forem controlados, farão as cidades explodirem: as taxas de natalidade urbanas ditarão o crescimento das cidades. Se o crescimento da indústria e do setor serviços recuperar-se e houver desconcentração do processo de urbanização para as cidades de médio e pequeno portes, deve assistir-se a uma progressiva redução do emprego rural, vindo o Brasil a equiparar-se às economias capitalistas e industrializadas, em que a função empregadora da agricultura é ínfima e avulta a de produzir excedentes para as cidades e o mercado internacional.

Não só a população mudou de endereço para as cidades, como também a pobreza, que será a preocupação constante das políticas econômicas e sociais do Governo, porque é visível e é o fator principal de violência urbana. Além do mais, as cidades já concentram 80% do eleitorado brasileiro.

Que força de pressão maior existe para os políticos?

A agricultura receberá atenções, porque precisará gerar excedentes, que se transformarão em comida barata para as massas trabalhadoras, e ainda ajudarão a resolver os problemas do balanço de pagamento.

A industrialização brasileira, possivelmente por causa de sua rapidez, concentrou o desenvolvimento nas regiões Sudeste e Sul e, agora, se estende pelo Centro-Oeste. O Nordeste, ainda mais densamente povoado, ficou para trás. A partir da década de 60, a modernização começou a abranger a agricultura e se intensificou nas décadas seguintes. Mas o Nordeste está ficando à margem. Quanto à região Norte, a sua ocupação não se dará sem a tecnologia moderna, pois não existe mais população rural suficiente para tamanha amplitude. É curioso que esteja tão urbanizada quanto as demais regiões. Parece que lá, também, os campos se esvaziam, à exceção de Rondônia!

A expansão da indústria no setor agrícola, permitindo a penetração do capitalismo moderno, é mais recente. A agroindústria é quase tão idosa quanto a nossa agricultura, mas limitada, quase que exclusivamente, à cana-de-açúcar. Mesmo a produção de açúcar passou por transformações profundas a partir da década de 60. Hoje, a agroindústria já processa grande parte da produção agrícola, e a maioria dos insumos modernos é aqui produzida.

A agroindústria tem as seguintes características:

- a) No caso do fósforo e do nitrogênio, através de uma subsidiária, a PETROBRÁS é monopolista e, portanto, dita os preços. A fabricação de potássio se inicia e a maior parte ainda é importada. Poucas indústrias são responsáveis pela fabricação de agrotóxicos, rações, etc. Há grande concentração de poder, com divisão territorial. É claro que há competição, mas a competição dos oligopólios.
- b) A agroindústria processadora de alimentos concentra-se em poucas firmas, principalmente, quando se considera a divisão espacial.

As cooperativas se agroindustrializaram a partir da década de 60 e participam da divisão territorial com os gigantes do ramo, evitando a competição até quando possível.

- c) Aliado à agroindústria alienígena estão os exportadores, que concentram enormes poderes, capazes, portanto, de manipular os preços a seu favor.
- d) O papel de árbitro do Governo nas disputas entre agricultores e agroindústrias localiza-se em departamentos ou instituições nas quais o poder de barganha dos produtores é muito pequeno. As disputas são quase sempre decididas a favor da agroindústria, em nome dos interesses urbanos.
- e) Os agricultores estão organizando-se em grupos para melhorar o poder de negociação. Mas é necessário mudar o processo, obrigando as principais decisões a culminarem no Congresso Nacional. Substituir, assim, os procedimentos administrativos pelos legislativos (Alves 1988).

É óbvio que a industrialização, a conseqüente urbanização e o aumento da renda per capita trouxeram enormes vantagens para a agricultura. Ampliou-se fantásticamente o mercado interno; vieram as vantagens da aglomeração; ajudou-se a criar o espírito de modernidade, tão necessário para romper o tradicionalismo rural; destruiu-se o poder retrógrado dos "coronéis" do campo; criou-se a infra-estrutura de transporte, portos e comunicações, que integrou os diversos mercados, inclusive os daqui com os do exterior; desafogou-se o campo do excesso de população, que teria produzido crises sociais graves; ou, então, para evitá-las, teríamos sido obrigados a avançar a agricultura sobre a região Amazônica, de forma desastrosa, embora não tenha sido menos desastrosa a maneira pela qual, atualmente, avançamos a agricultura naquela região. Numa área, contudo, muito menor, insignificante mesmo, considerando-se a sua vastidão. A pressão da *urbis* por comida barata, a par dos problemas enormes que criou para os agricultores, ajudou a mudar a política agrícola na direção da modernização da agricultura e, daí, o apoio dado à pesquisa agrícola, embora ainda tímido. É claro que a agricultura sempre se beneficiou dos períodos de bonança e sofreu com as depressões das economias brasileira e mundial. Enquanto país rural, os efeitos eram amortecidos. Hoje, as crises econômicas têm impacto imediato nos campos e, por isto, o destino deles está intimamente vinculado ao das cidades e mesmo ao do mercado externo.

Os problemas do balanço de pagamentos e o desenvolvimento industrial levaram o Governo a vasto programa de promoção de exportações de produtos industrializados. Em conseqüência, a pauta de exportações foi substancialmente diversificada e os produtos agrícolas, embora ainda importantes, perderam muito da relevância que tinham. Em 1975, as exportações de produtos primários equivaliam a 58% do valor das exportações; em 1986, equivaleram a apenas 33% (Conjuntura Econômica 1987).

Do ponto-de-vista do produto interno bruto, a participação da agricultura já é muito pequena, cerca de 10%, que é um fator adicional para a redução do seu prestígio entre os formuladores de política econômica do país.

#### **A AGENDA DA POLÍTICA AGRÍCOLA**

A economia brasileira passou por profundas transformações, sendo as seguintes as mais relevantes para o setor agrícola:

- a imensa ampliação dos mercados urbanos e sua integração, tanto nacional como internacional, com uma estrutura de demanda própria, bem diferente daquela de um meio rural tradicional;
- o esvaziamento dos campos, conseqüência de êxodo rural sem precedentes; contudo, a agricultura é ainda grande empregadora, condição que perderá nos próximos anos;
- a penetração maciça da agroindústria nos campos, em regime de competição oligopolística, enfrentando agricultores, que têm pequeno poder de barganha e são desprotegidos do Governo;
- a presença marcante da pobreza rural nas cidades;
- o eleitorado maciçamente urbano e a pequena participação da agricultura na economia nacional; portanto, o poder político é urbano;
- a emergência do setor industrial como grande exportador; e
- a tendência da agricultura de perder sua função de empregadora e avultar aquela de produtora de crescentes excedentes para as cidades e mercado internacional e a conseqüente necessidade de sua rápida modernização.

Tais transformações trazem problemas para a agenda da política agrícola.

Vejamos algumas questões importantes.

**1. Os desafios da transição.** O Brasil já se urbanizou. Mas parte importante da população não se desvinculou, ainda, de hábitos de consumo rurícolas. Demandam produtos como mandioca, farinha, feijão e banha de porco, todos eles de elasticidade de renda nula ou, mesmo, negativa. A agricultura moderna convive com milhões de produtores tradicionais e, mesmo, de subsistência, que a cada ano perdem espaço e se empobrecem. A agricultura avançada está localizada, predominantemente, no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste e a tradicional no Nordeste e no Norte. Dispomos de imensa fronteira agrícola – cerca de 2/3 do território nacional – mas que está longe dos principais mercados e, ecologicamente, complicada. Com o esvaziamento dos campos, ela só poderá ser conquistada com a tecnologia moderna, que requer investimentos vultosos, contudo com taxa de retorno muito maior nas regiões velhas (Alves 1986).

Contradições como essas produzem desencontros sérios entre as políticas de curto e de longo prazo. É muito difícil equilibrar os investimentos. Os grupos de pressão, quase sempre vinculados ao que irá desaparecer, porque constitui maioria ocasional, induzem políticas contrárias às forças de longo prazo, já presentes nos mercados e, por isto, as políticas fracassam, com perdas elevadas para a sociedade. Também não é justo esquecer aqueles que estão ficando para trás, como os agricultores tradicionais e os consumidores de hábitos estranhos a uma sociedade urbana. Não é fácil idealizar a composição de investimentos; ou seja: qual deve ser a proporção daqueles destinados a minorar os sofrimentos provocados pela transição e a proporção daqueles que têm a finalidade de acelerar a transição na direção correta?

Há, ainda, aqueles que vêm na agricultura tradicional – que não usa insumos modernos, praticada por pequenos agricultores – uma instituição moralmente superior, importante sustentáculo da democracia e muralha intransponível à penetração do capitalismo nos campos. E muitos ainda crêem que aqueles que vivem em condições subumanas nas favelas podem retornar aos campos, porque de lá foram expulsos por uma estrutura agrária injusta. Basta dar-lhes acesso à terra, via reforma agrária. Em-

bora as evidências indiquem que milhares de pequenos agricultores, pequenos proprietários, estejam vendendo suas terras e migrando para as cidades, atraídos pelas suas luzes. E mesmo os que lá permanecem vêem, dia-a-dia, deteriorar-se o padrão de vida, já que muitos deles são incapazes de modernizar a produção.

Há, ainda, a considerar o custo para a sociedade dos que migram despreparados e, por isto, não conseguem emprego. Muitos caem no subemprego; outros, transformam-se em assaltantes. Quem sabe, é melhor pagar para que permaneçam no meio rural?

É no Nordeste que está concentrada a maior parte da pobreza rural do País. Em 1985, cerca de 49% da população rural lá se encontrava. Desta população, cerca de 54,9% eram analfabetos ou tinham menos de um ano de instrução; e cerca de 69,4% da população residente no meio-rural, de 10 anos ou mais, não tinham rendimentos ou recebiam menos de 1/2 salário-mínimo mensal. Lá concentravam 48,2% de todos os estabelecimentos; 57,3% dos menos de 20 hectares e 72,3% daqueles de menos de 5 hectares. O Brasil tinha, em 1985, 5,8 milhões de estabelecimentos, dos quais 2,8 milhões estavam no Nordeste, seguindo-se-lhe a região Sul com 1,2 milhão. Mas nesta região, apenas 17,8% da população rural são analfabetos ou têm menos de um ano de instrução.

Dentro deste quadro, a ação do Governo Federal no que concerne aos sofrimentos da transição deve ser muito mais voltada para o Nordeste. Mas os programas precisam ser transparentes e indicar claramente, que esta é a finalidade. Nas demais regiões, os estados e, principalmente, as prefeituras deverão responsabilizar-se por este papel. Em consequência da reforma tributária que virá com a nova Constituição, as prefeituras poderão atribuir muito mais recursos à agricultura. Mesmo no Nordeste o Governo Federal deverá utilizar mais as prefeituras no atendimento aos deserdados da sorte que ainda estão no meio-rural (Alves 1987).

**2. Políticas macroeconômicas.** A modernização da economia integrou os mercados nacionais e estes com os de outros países. A maior parte da produção agrícola é canalizada para as cidades e para o exterior; ao contrário do período que se estendeu até os anos 50, em que ela era, em larga medida, consumida no meio-rural. A sorte da agricultura está, definitivamente, atrelada a decisões macroeconômicas e aos acontecimentos do exterior.

A queda da renda per capita nos períodos de depressão deprime a demanda de alimentos, especialmente daqueles produtos de elasticidade-renda mais elevada. Pior efeito tem o desemprego urbano.

As taxas de juros altas elevam os custos dos insumos modernos e encarecem o custo de armazenagem. Esses custos adicionais são, obviamente, transferidos aos agricultores, pelo menos num primeiro instante. Depois, há a retração da demanda de insumos modernos e de armazenamento e a situação pode reverter-se.

Os custos de produção elevam-se também, como consequência dos acréscimos das taxas de juros. Contudo, não podem ser repassados aos consumidores, seja porque prevalece a competição entre os agricultores, seja porque a demanda de alimentos está caindo. E quando os preços crescem o Governo importa alimentos, já que o mercado internacional está abarrotado deles e os países ricos subsidiam as exportações. Numa economia indexada, em que a agricultura é 10% do produto interno bruto, empréstimos aos agricultores, indexados pelos índices gerais da economia,

representam grandes riscos para os tomadores em situação da demanda incerta (incerteza agravada pela possibilidade de importações).

A instabilidade de preços produzida pelas altas taxas de inflação e a inconstância das políticas macroeconômicas geram enormes incertezas nos campos, tanto no que respeita à próxima safra quanto aos investimentos de maior período de maturação, aqueles que a modernização da produção exige.

Para financiar a produção e a comercialização o Governo capta recursos a taxas elevadas, em consequência do vulto do déficit público. Repassar esses recursos a taxas bem menores representa um rombo nos orçamentos públicos que, no final, agravará o déficit público e, depois, a inflação. Na ocasião da fixação do VBC e da política de preços mínimos os recursos são prometidos. Mas, a realização fica muito aquém do prometido e, assim, os agricultores caem nas mãos dos agiotas e dos especuladores. É razoável o argumento de que a agricultura poderá pagar taxas reais de juros. Mas, então, o Governo deverá furtar-se de intervir no mercado interno, através de tabelamentos, de proibições de exportações e de taxas de câmbio supervalorizadas. Havendo a intervenção, como é a regra, assiste aos agricultores o direito da compensação.

À política comercial – as exportações e importações, está visceralmente ligada a sorte da agricultura. Por ela, como se indicou, vultosos recursos foram transferidos dos campos. A política comercial é muito complexa nos seus mecanismos e também inconstante. Mas, por causa dela, os agricultores pagam preços mais elevados pelos insumos que usam; recebem preços menores pelos produtos que vendem; perderam mercados importantes como o de milho e arroz; e poderiam ter maior participação no mercado mundial de café, cacau e carnes. É verdade que o Governo os protege da competição externa em muitos produtos; mas, como mostraremos abaixo, se houvesse uma liberação do comércio internacional os ganhos seriam muito maiores que as perdas. Um complicador adicional surge com a emergência do Brasil como grande exportador de produtos industrializados. Os acordos comerciais quase sempre sacrificam as exportações de origem rural para facilitar as exportações do setor industrial; ou, então, aumentam as importações de produtos agrícolas, pela mesma razão.

O sonho da agricultura é uma economia estável, com índices pequenos de desemprego e salários crescentes para as massas de trabalhadores. A inflação, o desemprego, a depressão, a intervenção do Governo e a concentração da renda são inimigos dos interesses rurais.

**3. Hábitos de consumo.** Nos países urbanizados, os produtos preferidos, entre outros, são proteína animal, óleos vegetais, frutas e hortaliças. Este fato se reflete nas elasticidades-renda, que são elevadas para eles. No caso brasileiro, essas elasticidades são mais elevadas para as classes de renda mais baixa e muitas vezes superiores a 1. Significa que o aumento da renda per capita, principalmente das classes mais desfavorecidas, implica em fortes acréscimos da demanda desses produtos, outras coisas constantes. Os produtos que alimentam os animais sofrem o mesmo impacto. Entre eles estão soja, milho e trigo, para mencionar alguns.

Já produtos como feijão, mandioca, banha de porco e outros, de consumo rural típico, têm elasticidade-renda pequena ou negativa (Alves, 1984).

Aliás, há uma tendência de se uniformizar os hábitos de consumo entre povos urbanizados.

É natural que os produtores organizem a produção de modo a obter vantagens das elasticidades-renda mais elevadas. A grande maioria dos produtos desta categoria é exportável, o que constitui uma vantagem adicional, aportada pela maior extensão do mercado, embora a competição seja acirrada.

Outro aspecto fundamental reside no fato de que a família urbana toda trabalha ou, então, pelo menos o marido e a mulher. O tempo ficou muito reduzido para as atividades do lar. Daí a preferência por produtos que demandem menos tempo de preparo e consumam menos energia. Os restaurantes e lanchonetes que servem comida nos lugares de trabalho seguem a mesma tendência. E, em conseqüência, é reduzida a preferência por feijão, mandioca e mesmo arroz. Tais fatos são também captados nas medidas de elasticidade-renda.

Foi mencionado que existem levas de migrantes recentes que mantêm hábitos de consumo rurais. Estatísticas indicam que nas classes mais pobres, a prevalência, ainda, do consumo de feijão e arroz. Por isto, o Governo procura incentivar a produção desses produtos e até os importa. Em anos bons, as superproduções quase sempre ocorrem, com grandes prejuízos para os agricultores. Ressalte-se, contudo, que o caso do arroz é bem diferente dos casos do feijão, da mandioca e da banha de porco. Seu consumo é generalizado em todas as classes e a produção mundial é enorme, embora a transação no mercado internacional seja pequena.

No que respeita aos produtos exportados, as evidências indicam que as decisões dos agricultores são fortemente influenciadas pelos estoques acumulados no exterior, que se refletem nos preços das grandes bolsas de mercadoria, como a de Chicago (Barbosa 1987). Isto demonstra forte integração dos mercados nacionais e do exterior. Embora, sejam raros os estudos, como realizado para a soja; o mesmo fenômeno ocorre com outros produtos de exportação, como carnes, café, cacau, algodão, etc. E em relação aos não-exportados, é cada vez maior a atenção em relação aos preços internacionais, porque os agricultores sabem que eles ditam as decisões do Governo de importar e de fixação dos preços mínimos.

Por estas razões, a política agrícola não pode estar isolada da política comercial, no sentido de exportações e importações. É necessário considerar as tendências de longo prazo prevalentes no mercado internacional. No entanto, o que se vê é o isolamento da política interna da comercial: dois aparatos distintos, como se nada houvesse entre ambas.

**4. O mercado externo.** Ele tem duas implicações para a agricultura: absorve os excedentes do mercado interno de muitos produtos, como soja, açúcar, café, cacau e algodão; e quando a produção interna míngua em relação ao consumo e os preços sobem, as importações são realizadas.

Existe tendência universal de que cada país deve ser auto-suficiente na produção de alimentos. Tanto a política agrícola como a de exportações e de importações é fundamentada neste mito. A fome produzida pela guerra, de memória ainda recente na Europa e na Ásia, as quedas violentas de preços dos produtos agrícolas nos anos 30, conseqüência da depressão de 29, e a idéia de que as relações de troca movem-se contra os países exportadores de matéria-prima têm justificado tratamento diferencial à agricultura na política agrícola e comercial.

A política agrícola e comercial da Comunidade Européia estabelece preço comum para os produtos dos países-membros; preferência absoluta para os seus pro-

duto em relação aos de outros países; e um fundo comum para financiar os agricultores. Parte dos recursos desse fundo advém do diferencial existente entre os preços estabelecidos para os consumidores, bem acima do mercado internacional, e os preços de produtos importados de preços internacionais. Quem paga, em parte, são os países exportadores; mas, na realidade, a carga maior recai sobre os consumidores. Conforme avaliações recentes, os subsídios ultrapassam a casa dos 20 bilhões de dólares. Os japoneses buscam a auto-suficiência e um nível de renda para os agricultores equivalente ao do setor não-agrícola. O produto mais subsidiado é o arroz: o preço interno é de três vezes o preço do mercado internacional. Os Estados Unidos e o Canadá, com a finalidade de preservar a renda dos agricultores, mantêm políticas que subsidiam pesadamente os produtores. Consta que os subsídios americanos custam aos cofres públicos cerca de 25 bilhões de dólares por ano (Hathaway 1987).

A par dos subsídios, investimentos maciços vêm sendo realizados em pesquisa agrícola pelos governos dos países ricos, estimados em 10 bilhões de dólares anuais e outro tanto pela iniciativa particular. Só os Estados Unidos investem cerca de 4 bilhões de dólares, através do Governo Federal e dos estados.

A partir dos anos 60, outro fato surgiu no Mercado Comum Europeu e no Japão. Os resultados contínuos da pesquisa e constância de pesados subsídios trouxeram crescimento auto-sustentado da produtividade, elevando os níveis para patamares jamais sonhados. Nos Estados Unidos e no Canadá o crescimento da produtividade, que já vinha de antes, consequência das mesmas políticas, acentuou-se mais a partir dos anos 60.

Como consequência, novo problema surgiu: acumulação de estoques em proporções inusitadas, custando bilhões de dólares aos países citados. O passo imediato foi subsidiar as exportações, implicando em custos elevados para os cofres públicos dos países detentores dos estoques. Os americanos, recentemente, retiraram cerca de 70 milhões de acres de produção e eliminaram grande número de vacas leiteiras, seja exportando, seja abatendo-as, complicando ainda mais o mercado de carnes.

O Brasil seguiu política oposta. Ao invés de subsidiar a agricultura, taxou-a severamente (Oliveira 1984). É bem verdade que elevou os investimentos em pesquisas a partir dos anos 70, algo que quase todos os países subdesenvolvidos vêm realizando, obtendo acréscimos substanciais de produção, como a Índia, a Argentina, a China e o Paquistão.

As exportações subsidiadas dos países ricos introduziram grandes perturbações no mercado internacional de grãos, de produtos lácteos e de açúcar. Os países em desenvolvimento passaram a ser os grandes importadores de alimentos, deprimindo suas agriculturas e, assim, empobrecendo mais o meio-rural. A União Soviética, insignificante importadora em 1960, chegou a importar em alguns anos recentes, anualmente, 50 milhões de toneladas métricas de grãos para alimentar principalmente sua pecuária, tirando, assim, partido dos subsídios pagos pelos consumidores dos países ricos. E, com isto, ajudou a aliviar as complicações produzidas pelo acúmulo de estoques.

Como consequência dos ganhos de produtividade e dos subsídios, os preços dos grãos, como arroz, milho, milho e soja, de produtos lácteos e de açúcar atingiram níveis tão baixos jamais observados na história do mercado internacional.

Os países em desenvolvimento perderam grande parte de sua participação no mercado internacional pela irracionalidade da política agrícola e comercial. As consequências têm sido funestas para o setor agrícola e para o desenvolvimento econômico. A reação tem sido isolar a agricultura do mercado internacional, para os produtos com os quais não há condições de competir. Mas, na prática, importações desnecessárias são feitas nos anos de safras ruins. O isolamento é mais retórico do que real. Na realidade, os preços internacionais são considerados na fixação dos preços mínimos. E no que respeita às exportações, os impostos não são isentados, para melhorar o poder de barganha. É óbvio que a isenção ocorre quando se trata de produtos processados pela agroindústria.

As formas de proteger a agricultura dos países avançados da competição internacional incluem subsídios, proibições de importação, quotas de importação, restrições voluntárias de exportação, controles exagerados de natureza fitossanitária e tarifas.

A questão que vem sendo colocada é a seguinte: é possível liberar o comércio internacional de produtos agrícolas? Ou, quais seriam os grupos perdedores e os grupos ganhadores?

Um modelo foi construído para responder a esta questão. O modelo é de Tyers e Aderson (Hathaway 1977). Abordou grãos, mercados de açúcar e produtos da pecuária. Vejamos dois dos seus resultados, em bilhões de dólares:

a) Economia dos países industrializados capitalistas:	
Perda de bem-estar dos produtores .....	39,2
Ganhos de bem-estar dos consumidores .....	83,2
Bem-estar total .....	45,9
Perda na Balança Comercial .....	26,1
b) Brasil <sup>3</sup>	
Ganhos dos produtores .....	1,5
Perda dos consumidores .....	2,6
Perda de bem-estar total .....	1,0
Ganho na Balança Comercial .....	3,5

O estudo relata o que ocorrerá num dado momento; a reação da agricultura, nos anos seguintes, compensará as perdas iniciais dos consumidores. Mas, de qualquer forma, o estudo aponta quatro conclusões importantes:

- No Brasil, a reação negativa é dos consumidores, o nosso maior grupo de pressão. Eles têm impedido a liberação do comércio, porque sabem das perdas de curto prazo, embora no longo prazo todos ganhássemos.
- Nos países ricos, a grande reação é dos produtores os grandes perdedores. Os consumidores, premidos pela medo da fome, colocam-se, ainda, ao lado dos produtores. Mas é de se esperar que o tempo se encarregue de mudar a opinião deles.

<sup>3</sup> As conclusões de um estudo feito no Brasil, a respeito da liberação do comércio só por nós realizada, esquecendo-se os outros países, são muito semelhantes, embora a metodologia seja diferente (Pastore 1979).

- c) As mudanças para liberar o comércio dos produtos agrícolas serão muito lentas e demandarão negociações penosas e de poucos resultados práticos. Mas são necessárias.
- d) O Brasil, se quiser continuar a participar do mercado internacional e mesmo aumentar suas quotas de exportações, precisa rever sua estrutura de impostos e aumentar, substancialmente, a produtividade de sua agricultura. Do lado das importações, é preciso levar-se em conta o elevado nível de subsídios dos países que os praticam, introduzindo tarifas compensatórias. A política agrícola e a comercial não podem estar divorciadas.

Acrescente-se que a difusão da revolução verde no terceiro mundo deverá acirrar ainda mais a competição internacional. Índia, China e Paquistão, que eram tradicionais importadores, já atingiram a auto-suficiência e começam a exportar. Os investimentos da União Soviética em agricultura, acoplados a uma mudança de mentalidade, deverão reduzir as quantidades que importa atualmente, complicando ainda mais o mercado internacional de produtos da agropecuária.

**5. A questão dos excedentes.** Num país como o Brasil a produção pode crescer pelo aumento da área cultivada e pelo incremento da produtividade. Lavouras permanentes e temporárias já ocupam 52,4 milhões de hectares; se a eles adicionarmos a área em pastagem, cultivada e natural, e as áreas reflorestadas, devemos ter 220 milhões de hectares em atividades agrícolas, distribuídos no Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e um pouco no Norte. Essa área já constitui vasta base para a agricultura. A fronteira agrícola – a área não explorada pela agropecuária – localiza-se, preponderantemente, na Região Amazônica, longe dos principais mercados, ecologicamente complicada e que requer maciços investimentos para transformar os recursos naturais de lá em terra agricultável: cidades, estradas, armazéns, saneamento, etc. Rondônia passa por rápido desenvolvimento. As descobertas de ouro têm atraído grandes contingentes populacionais e no rastro dessas descobertas a agricultura sempre se estabelece. A região está urbanizando-se rapidamente, criando mercados importantes, ainda abastecidos pelo Centro-Sul e pelo exterior. Esses mercados estimularão a produção local. Há, ainda, os produtos para os quais têm vantagem comparativa, como a exploração florestal, frutas exóticas e dendê. A pecuária extensiva deverá deslocar-se para lá, na medida em que encarecerem as terras do Centro-Sul. A retirada dos subsídios constituirá freio poderoso à expansão da agricultura na região; outro fator importante é a resistência crescente dos movimentos ecológicos brasileiros e do exterior à devastação florestal. Acresce-se, ainda, que a redução da população rural exigirá que a agricultura estabeleça-se em bases modernas.

Foi-se o tempo do machado, da foice e da caixa de fósforo e de uma multidão de trabalhadores para amanho a terra. Agora, exigem-se investimentos vultosos em máquinas e equipamentos, fertilizantes, sementes selecionadas, transportes e armazéns. E o retorno desses investimentos é muito maior nas regiões já conquistadas.

Dados indicam que os produtos de Rondônia custam o dobro para chegar aos mercados do Centro-Sul, em virtude dos custos de transportes. A situação é idêntica no caso da movimentação, para lá, dos insumos modernos, como fertilizantes, agrotóxicos, máquinas e equipamentos. A concorrência das explorações minerais, da mão-de-obra intensiva e a inospitalidade do meio ambiente elevam o custo do traba-

lho. Grande proporção das terras é de baixa fertilidade, cerca de 4/5. As manchas de terras boas são, com poucas exceções, descontínuas, quando não se localizam às margens dos grandes rios e, por isto, periodicamente invadidas pelas cheias, que duram meses.

A não ser nos produtos mencionados, a fronteira amazônica não terá importância maior na produção de alimentos para os principais mercados brasileiros e do exterior. Já será um grande ganho para o Brasil se conseguir auto-abastecer-se.

Resta-nos, assim, o aumento da produtividade da terra nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como forma de aumento da produção. Como já existe redução da força de trabalho e essa redução tenderá a agravar-se, para a mesma área agricultável cada trabalhador precisa cultivar área maior. Ou seja: a produtividade do trabalho crescerá em termos de hectares que o homem é capaz de cultivar ou, então, em termos de animais pelos quais ele se responsabilizar. A única forma de se obter esses resultados é através da tecnologia mecânica.

A tecnologia bioquímica – como sementes melhoradas, animais de capacidade genética superior, fertilizantes, agrotóxicos, conservação de solos e rações – faz a produtividade da terra crescer. É evidente que essa tecnologia está associada à mecânica, sem a qual perde eficiência. No Brasil de hoje, tanto a tecnologia mecânica como a bioquímica são cruciais para a expansão da produção agropecuária.

Estudo recente mostrou que no período 1976/77 a 1986/87 o único produto que expandiu a área agricultável foi a cana-de-açúcar (Dias 1988). A Tabela 1 indica que no período 1950/85 a produtividade da terra foi o fator dominante para explicar o crescimento da produção. No período 1970/85, quando se acentuou a migração rural-urbana, tanto os crescimentos da produtividade das terras quanto do trabalho foram muito elevados (Alves 1987). A agricultura apresentou excelentes taxas de crescimento, bem superior à da população.

**TABELA 1. Taxas anuais (geométricas, em %) de crescimento da terra do trabalho nos períodos 1950/85 e 1970/85.**

Fatores	1950/85 %	1970/85 %
Produtividade da terra	2,7	2,7
Área que cada trabalhador cultiva	1,2	2,8
População rural	0,4	-1,1
Produto interno da agricultura	4,3	4,4

Fonte: Alves, 1987.

Estudos têm indicado que a modernização da agricultura vem acelerando-se, rapidamente, nas duas últimas décadas (Alves & Contini 1987; Alves 1987). Mas, a modernização apresenta dois problemas sérios: o Nordeste está ficando à margem do processo, bem como os pequenos produtores, principalmente, os nordestinos. Duas são as causas principais:

- a) a tecnologia moderna exige grau mais elevado de instrução dos produtores, mas este é muito mais baixo entre os pequenos agricultores, especialmente, entre os nordestinos;
- b) a discriminação contra a agricultura causou muito mais danos aos pequenos agricultores e ao Nordeste.

A partir dos anos 60, a literatura e a experiência mundial passaram a mostrar que a modernização da agricultura era fortemente dependente de investimentos maciços em pesquisas agropecuária, política agrícola liberalizante do comércio, tanto interna quanto externamente, investimento em capital humano na sociedade e, principalmente, nos agricultores (Schultz 1953; Hayami & Ruttan 1985).

Estes princípios têm sido assimilados muito lentamente pela nossa política agrícola. Os formuladores da política agrícola, embora as evidências empíricas demonstrem o contrário, continuam acreditando que a produtividade pode crescer, de forma auto-sustentada, sem investimentos em pesquisas. Esses investimentos atingiram o máximo em 1982 e vêm caindo desde então, muito mais acentuadamente nos estados. A EMBRAPA, estados, Universidades, CEPLAC e IBC devem estar investindo menos de US\$ 250 milhões, quando a EMBRAPA sozinha investiu, em 1982, US\$ 232,5 milhões (Alves & Contini 1987).

A política agrícola é altamente restritiva às exportações e sacrifica os agricultores para fornecer, às custas deles, comida barata para as massas trabalhadoras. Com os desarranjos da política macroeconômica, os investimentos estão reduzindo-se, seja por causa da incerteza, seja porque a otimização do crédito rural tornou-os desinteressantes para os tomadores, numa agricultura que padece dos efeitos da depressão e das intervenções imprevisíveis do Governo.

Os investimentos em escolas primárias e na área profissionalizante são minúsculos nas pequenas cidades e vilas, além da péssima qualidade de ensino.

Os insumos modernos custam bem mais caro aqui do que no exterior, além de ter pior qualidade e faltar fiscalização. Continua existindo forte preconceito contra a mecanização da agricultura, por julgarem-na expulsora de mão-de-obra.

Não obstante as dificuldades apontadas, é preciso ressaltar que o país avançou muito na caminhada pela modernização. Destacam-se os investimentos em estradas, portos e comunicação, na produção de energia, na criação de infra-estrutura de ensino e pesquisa em ciências agrárias, no desenvolvimento dos Serviços de Extensão Rural, CFP, CEPLAC, na ampliação da rede de armazenagem, estradas vicinais e eletrificação rural. Recentemente foi estabelecido o programa de irrigação – que está sendo ampliado – e que é importante para a estabilização das safras e o incremento da produtividade, além de instrumento fundamental para promover a modernização da agricultura nordestina.

A crise institucional nos anos 80, contudo instalou-se nas instituições da agricultura, mormente nos estados. O Sistema de Extensão Pública vive situação muito difícil e tem seu espaço ocupado pela extensão particular que, contudo, não atende aos pequenos produtores (Alves 1987).

As questões de meio ambiente afloram em discussões apaixonadas mas não conseguiram viabilizar-se em programas mínimos de preservação dos recursos naturais, que permitam aos agricultores realizar os investimentos necessários a esta finalidade.

Em resumo, não obstante os avanços inquestionáveis observados, a política agrícola não fez opção clara pelo aumento da produtividade da agricultura. A falta desta decisão compromete a nossa capacidade de abastecer o povo brasileiro e de competir no exterior.

Estimativas indicam que um crescimento da renda per capita disponível aos consumidores, de 5% ao ano, levará ao crescimento anual da demanda de cerca de 4,5%, sendo 2% consequência do crescimento da população e 2,5% por implicação do efeito-renda, já que a elasticidade-renda de alimentos é de cerca de 0,5. Não é demais admitir-se crescimento das exportações de 0,5%. Ter-se-ia, assim, crescimento anual da demanda da ordem de 5%, em média. Esse crescimento pode variar de 2% para produtos como arroz, feijão, mandioca, banha de porco (equivalente ao crescimento da população), até 7% para frutas, hortaliças, proteína animal, que têm elasticidade de renda mais alta. (Alves 1986).

Tanto os programas de pesquisa e extensão rural como os investimentos no setor, seja em capital físico, seja em capital humano, precisam considerar seriamente a dimensão, até assustadora, desses números. Os investimentos em pesquisas e extensão rural precisam crescer substancialmente, pelo menos atingindo a faixa de 3 a 4% do PIB agrícola.

Acrescem-se o crédito para mecanização e para a aplicação de fósforo e calcário, como investimento; os programas de conservação dos solos, armazenagem e estradas vicinais; e a ampliação da rede escolar nas pequenas cidades e vilas.

As políticas comercial e agrícola necessitam estar visceralmente ligadas, sendo transparentes e sem descontinuidade. A par disto, é necessário estimular as organizações de produtores para aumentar seu poder de barganha com o Governo e com a agroindústria.

A política agrícola de curto prazo deve ser atrelada aos objetivos de longo prazo, tendo-se em mente, bem clara, a necessidade de aumentar os excedentes produzidos no meio rural, principalmente através do crescimento da produtividade da terra e do trabalho. Precisam ser eliminadas as distorções do comércio, tanto no mercado interno como no externo, que tanto empobrecem os campos. Não é justo e nem do interesse social dos consumidores urbanos abastecê-los às custas da pobreza rural.

**6. As desigualdades.** Quando a modernização da agricultura começou a se implantar, na década de 40, já havia elevado grau de desigualdade entre regiões e agricultores. À época, a variação dos tamanhos dos estabelecimentos dava idéia do nível de desigualdade existente, porque a terra e o trabalho eram, praticamente, os fatores de produção usados. E, por exploração, a relação entre os dois fatores variava muito pouco. Com o aprofundamento da modernização da agricultura o capital passou a ter cada vez mais importância para explicar diferenças entre níveis de renda dos agricultores. Por isto, os índices que medem a concentração da renda, baseados no tamanho do estabelecimento, têm pequena validade na agricultura atual, a não ser em regiões em que permanece tradicional, não tocada pelas forças do progresso.

A modernização produz desigualdades, porque a difusão de novas idéias demanda tempo. As regiões e os agricultores, que adotam mais rapidamente os novos métodos de produção, ganham vantagens notórias de renda em relação aos que se retardam na sua utilização.

Quando as novas idéias atingem a grande maioria dos agricultores, porque é pequena a elasticidade-preço da demanda dos produtos da agropecuária, os grandes beneficiários são os consumidores. Há grande transferência de renda dos campos para as cidades. E aí está uma justificativa dos elevados subsídios concedidos pelos países ricos aos agricultores, como forma de compensá-los pelas perdas que tiveram, em consequência da modernização da agricultura, perda essa abocanhada pelos consumidores.

Vários autores atribuem ao complexo urbano-industrial poderosa influência na transformação da agricultura, de tradicional para moderna (Schultz 1953; Nicholls 1969; Schuh 1969). Os idealizadores da nossa industrialização viam nela a força que havia de romper o tradicionalismo da vida rural.

Entre as razões da influência dos complexos urbanos-industriais estão as seguintes:

- a) a expansão do mercado de trabalho urbano aumenta o custo da oportunidade do trabalho na agricultura, levando à mecanização e à melhor utilização da terra;
- b) o crescimento da população e da renda per capita, a urbanização e a maior abertura da economia para o exterior ampliam o mercado para os produtos agrícolas. Quando o mercado aumenta suficientemente de tamanho a especialização e os novos métodos de produção tornam-se lucrativos, induzindo rápida transformação da agricultura;
- c) a integração dos mercados induz a investimentos em estradas, comunicação e educação. Surge a agroindústria, para reduzir as perdas da comercialização e para a fabricação dos insumos modernos;
- d) a cidade é muito sensível às crises de abastecimento. Elas forçam mudanças nas políticas agrícolas que favorecem a transformação da agricultura como o incremento dos investimentos em pesquisa, extensão rural, maior disponibilidade de preços;
- e) a redução da população rural cria dificuldades enormes para a conquista de fronteira agrícola e ressalta o aumento da produtividade das áreas já conquistadas. Aumenta a pressão pela mecanização. Facilita o desenvolvimento de organizações de agricultores que se integram ao modo de pensar urbano-industrial, no que respeita aos métodos de produção e às reivindicações por maior parcela do bolo da economia.

Os complexos urbano-industrial emergiram na região Sudeste, basicamente em São Paulo. Numa primeira etapa, estenderam-se ao Rio de Janeiro e a partes de Minas Gerais. Eles exercem forte influência na agricultura das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Muito mais recentemente a indústria estabeleceu-se nas regiões Sul e Centro-Oeste, mais a agroindústria e poucas outras indústrias, porém sem se constituírem complexos urbano-industriais. No Nordeste, não obstante os esforços da SUDENE, a industrialização é muito mais lenta. O único complexo urbano-industrial de monta que emergiu é o pólo Camaçari, integrado à cidade de Salvador.

As transferências da agricultura para financiar a industrialização foram muito elevadas, como documenta a vasta literatura sobre o assunto. As regiões que perderam recursos foram as agrícolas e que não foram compensadas pelo desenvolvimento industrial, destacando-se, entre elas, o Nordeste (Oliveira *et al.* 1987).

Uma região como o Nordeste perdeu duas vezes: transferiu recursos vultosos para o Centro-Sul, mormente de sua agricultura, e pouco se beneficiou da industrialização.

A taxaçoão implícita da agricultura prejudicou muito mais os pequenos produtores que produziã para o mercado interno, vítimas dos tabelamentos do arroz, feijão, milho e do leite, das proibiçoões de exportações de arroz e milho e, de outro lado, não foram compensados pelas polticas de preço mínimo e crédito subsidiado, porque tiveram acesso reduzido às mesmas. Além do mais, residiam (e ainda moram) nas propriedades e, assim, não tiveram (e ainda não têm) a mesma oportunidade de educação para os seus filhos. Por isto, os analfabetos constituem a maioria entre eles.

As perdas de recursos das regiões preponderantemente agrícolas subtraíram investimentos nelas, em infra-estrutura social, como a escola primária, saúde, pesquisa agrícola e as estradas. Não é por outra razão que as taxas de analfabetismo são muito maiores no meio rural do que nas cidades e muito mais elevadas no Nordeste do que nas demais regiões (Alves 1987). Recentemente, procurou-se compensar essas diferenças, mas os efeitos não se fizeram sentir, ainda, nos campos<sup>4</sup>.

Além dos efeitos da industrialização, permanecem como causas das desigualdades a estrutura agrária herdada, as diferenças na qualidade dos recursos naturais e a origem dos colonizadores, se proveniente de cultura agrícola mais avançada, pós-revolução industrial, ou oriundos de países de agricultura atrasada. A modernização da agricultura, contudo, passa a ser o fator dominante na geração das desigualdades, quando se concentra nas orlas dos complexos urbano-industriais do Centro-Sul, mormente Sudeste e Sul; a modernização tem os efeitos agravados pela política econômica e social, as quais tornam inacessíveis aos pequenos agricultores, em larga medida, os benefícios da educação primária, do programa de saúde e das descobertas científicas. Esses efeitos agravam-se quando os pequenos produtores são privados de estradas vicinais e do acesso ao mercado externo e ficam à margem do crédito rural e da política de preços mínimos. É verdade que a maioria das cooperativas, de emergência recente, melhorou a sua situação, mas as mais apoiadas pelos incentivos à agroindustrialização e as melhores sucedidas estão localizadas no Centro-Sul.

A urbanização e a industrialização exigem excedentes agrícolas crescentes. Nas condições de uma população rural decrescente e de uma fronteira agrícola distante, a fonte principal de geração dos mesmos é o aumento da produtividade da terra e do trabalho. Os agricultores e as regiões que não tiveram condições de ingressar na nova agricultura serão ultrapassados pela evolução em marcha.

Quanto aos pequenos agricultores, resta-lhes modernizar suas explorações; refugiarem-se na agricultura de subsistência, com muito pouco contato com os mercados de insumos e produtos, empobrecendo-se ainda mais; regredirem à condição de assalariados rurais; ou migrarem para as cidades, depois de terem vendido suas propriedades.

---

<sup>4</sup> Em resumo: numa primeira fase recursos foram transferidos da agricultura e cresceram os complexos urbano-industriais; depois, a agricultura próxima deles experimentou rápido e contínuo progresso, ao contrário daquela mais afastada, como a do Nordeste. O mesmo ocorreu aos agricultores mais preparados para a modernização situados nas zonas de influência dos complexos urbano-industriais em relação àqueles despreparados. Foram, assim, agravadas as desigualdades entre regiões e agricultores.

Quanto ao Nordeste, se a agricultura de lá permanecer à margem da modernização, os seus mercados, como já ocorre no momento, serão abastecidos em quantidades crescentes pelo Centro-Sul, mormente o Centro-Oeste, palco recente de intensa expansão da agricultura já transformada. O meio-rural de lá esvaziar-se-á rapidamente, acumulando populações nas capitais e cidades de médio porte para, depois, se dirigirem ao Centro-Sul, como tem sido o padrão histórico.

Outro acontecimento recente é a caminhada dos agricultores do Sul, os gaúchos, para o Centro-Oeste e o Nordeste, em busca de terras baratas, nas quais podem aumentar, significativamente, a área que exploravam nos minifúndios que venderam. Migram em grupo; implantam cooperativas e estabelecem a agricultura avançada, que já era parte de sua cultura, e introduzem as tradições gaúchas em rincões em que atraso secular imperava. Minas Gerais, os dois Mato-Grossos, Bahia, Rondônia e Maranhão assistem a esta invasão dos "loiros", em que toda a família trabalha a terra de sol a sol, dirigindo máquinas e equipamentos sofisticados. As populações locais vendem as terras e os que permanecem, quase sempre ressentidos do progresso rápido dos vizinhos, assimilam a nova agricultura lentamente. Outro movimento migratório, de características semelhantes e também modernizante, é o dos descendentes dos japoneses.

É, assim, inevitável a modernização da agricultura. Se a população local for incapaz de assimilar a nova tecnologia será substituída por quem tiver competência.

Em muitos casos, são residentes urbanos que estão aplicando suas poupanças na agricultura. Dominaram, por exemplo, o setor de aves e suínos, excluindo a maioria dos campesinos da atividade.

A política agrícola a partir da década de 80 procurou reduzir as disparidades apontadas. No crédito rural, as condições de financiamento são melhores para os pequenos produtores; a política de preços mínimos tem a intenção de dar-lhes melhor acesso aos seus mecanismos; os programas de extensão rural, de natureza pública, estão sendo redirecionados para os pequenos produtores, mas as inversões dos governos estaduais se reduziram drasticamente (Alves 1987); a nova Constituição, destinando mais recursos aos municípios, deverá assegurar aos pequenos produtores melhor assistência, porque eles exercem forte influência eleitoral nas pequenas e médias cidades; e as organizações de agricultores, premiadas pela necessidade de aumentar o poder de barganha, procurarão incorporá-los aos seus quadros.

Contudo, se não forem eliminadas as discriminações da política comercial, o elenco de medidas apontadas terá efeitos pequenos. A política comercial é capaz de tirar muito mais do que aquelas medidas são capazes de apontar.

O programa de irrigação terá grande capacidade de acelerar a transformação da agricultura. Representa grande esperança para os nordestinos, porque é lá que a irrigação tem sido mais incentivada. Contudo, a reação do Centro-Sul tem sido muito mais rápida, já que dispõe de melhor infra-estrutura, mercados maiores e mais dinâmicos, e de agricultores mais capitalizados, tanto do ponto-de-vista de capital humano como físico. Se o Nordeste não for fortemente apoiado pelo programa, a irrigação, uma tecnologia já incorporada à mentalidade do Centro-Sul, aumentará as disparidades regionais existentes.

É possível ampliar, indefinidamente, as disparidades regionais?

É claro que não.

As migrações inter-regionais eliminarão, gradativamente, as desigualdades existentes. Ou seja: o problema do Nordeste será resolvido pelo êxodo dos nordestinos. Alfas, este tem sido o fator mais importante, até aqui, para minorar a crise daquela região. Como ela tem enorme potencial, essa solução não é a melhor para o Brasil.

A reforma agrária é outro programa que objetiva eliminar as disparidades causadas pelas diferenças de tamanho da propriedade e também objetiva dar acesso à terra aos trabalhadores rurais. Obviamente, nada poderá fazer contra as desigualdades introduzidas pela modernização, a não ser que seja capaz, de pronto, de introduzir os beneficiários dela na agricultura moderna. Como eles são pequenos agricultores, inexperientes e, ainda, de mais baixo nível de instrução, as dificuldades são enormes para tal transformação. Serão, mesmos, intransponíveis, se a política econômica continuar a discriminar a agricultura e mais agudamente os pequenos produtores.

Outras razões há a favor da reforma agrária, como redução dos minifúndios, do êxodo rural e da violência nos campos. Mas, novamente, uma política econômica discriminatória contra os campos anulará, facilmente, estes efeitos benéficos.

Em resumo, as desigualdades recentes entre regiões e agricultores foram consequência, em longa medida, da política econômica implantada para a industrialização do país, que discriminou a agricultura, em geral, mas cujos efeitos mais prejudiciais incidiram-se sobre os trabalhadores rurais, pequenos produtores e sobre a região mais agrícola do país, do ponto-de-vista de localização de população, o Nordeste.

**7. A questão institucional.** O Ministério da Agricultura deve ser o responsável pela formulação da política agrícola e sua execução, através de mecanismos descentralizados para as secretarias de agricultura dos estados. É óbvio que política agrícola necessita estar entrosada com a política macroeconômica do país. Mas jamais ser um resíduo sem importância dela. Por isto, o Ministro precisa ter voz ativa nas decisões referentes ao setor, com direito a veto. Ter direito a assento nos vários conselhos pouco significa, pois que a posição da agricultura é minoritária. Os conselhos são dominados pela coligação de interesses Governo-indústria, quase sempre conflitantes com os do campo. Os conflitos intransponíveis serão levados ao Presidente da República e, mesmo, ao Congresso Nacional.

Cabe-lhe, também, a responsabilidade pela pesquisa e extensão rural. As instituições federais existentes devem formar sistemas cooperativos com as estaduais.

Como responsabilidades indelegáveis, mas partilhadas com os estados, destacam-se a fiscalização dos insumos modernos e dos produtos vendidos aos consumidores e a fitossanidade e o estabelecimento de padrões de classificação e de medidas. Há problemas comuns em saúde, com o Ministério da Saúde, para os quais mecanismos já estão estabelecidos para dirimir dúvidas e chegar-se a bom entendimento, que atenda aos interesses dos produtores e dos consumidores.

Finalmente, destaca-se a preservação do meio ambiente, em que o Ministério deve ser o único responsável no que concerne às atividades da agropecuária.

É claro que a política de abastecimento do país é parte da política agrícola. Mas, sua execução não deve ser feita pelo Governo e, sim, delegada à iniciativa particular. O mesmo acontece com a política de armazenamento.

A política comercial – exportações e importações – é parte inseparável da política agrícola. O mesmo sucede-se com a política do crédito rural.

Os agricultores e a agroindústria devem ser a clientela do Ministério da Agricultura e o Ministério deve ser o responsável pelo setor agropecuário. A destinação das atividades da agricultura a vários ministérios foi parte da estratégia de industrialização do país, para enfraquecer o poder de reivindicação do setor e, assim, facilitar as transferências de recursos já mencionadas.

Tanto o Ministério como as secretarias de agricultura acumularam órgãos cuja função é melhor realizada pela iniciativa particular. Devem ser extintos ou, então, que se lhes reduza o escopo para coordenação de atividades, capando-lhes, completamente, a função executiva.

As áreas de pesquisa, extensão rural, fitossanidade e de fiscalização, por demais importantes no Brasil de hoje, estão carentes de recursos, inclusive degenerando-se, rapidamente, em nível estadual. A forma de escolha e demissão dos dirigentes precisa ser urgentemente mudada, atribuindo-se a Conselhos, em que o Governo é minoria (inclusive nos estados), a capacidade para tal. O fluxo de recursos deve ter continuidade e a formação de recursos humanos, no Brasil e no exterior, deve ser prioritária.

Como o Ministério da Agricultura é responsável pela política agrícola, é inconcebível que não haja um grupo de cientistas sociais, de competência reconhecida no Brasil e no exterior, com a incumbência de propor políticas, avaliar desempenhos, analisar as conseqüências das políticas macroeconômicas e agrícolas sobre a agropecuária e conhecer a direção da transformação da agricultura. O grupo formado precisa ter estabilidade e orçamento estável. E, sobretudo, ser protegido dos humores do Ministro que estiver no poder.

O setor agrícola carece de organizações de produtores capazes de articular os interesses dos agricultores com a agroindústria e o Governo. Mas devem ser organizações livres dos peleguismos característicos do sindicalismo brasileiro. Sem essas organizações, pouco pode ser feito para formulação e execução de uma política agrícola saudável para o país. Contudo, para o desenvolvimento delas é preciso mudar drasticamente o processo de negociação existente, retirando muito da competência dos departamentos do Governo e transferindo-a para o Congresso Nacional (Alves 1988, Lopes 1988).

#### CONCLUSÕES

É difícil resumir as principais conclusões de um trabalho como este. Salientaremos alguns aspectos fundamentais:

- a) A agricultura brasileira perde rapidamente sua função empregadora e avulta a de produzir excedentes para as cidades e o exterior. A **urbis** tem hábitos de consumo próprio. O meio-rural é muito heterogêneo quanto à modernização, mas esta segue seu caminho de forma irreversível. A política agrícola precisa dar prioridade às tendências de longo prazo. Contudo, necessita amenizar também as dores da transformação;
- b) A discriminação das políticas macroeconômicas aumentou as desigualdades entre regiões e pessoas. O remédio é liberalizar o comércio. As forças contrárias são constituídas pelo Governo e consumidores;

- c) A competição no comércio internacional de produtos agrícolas tenderá a crescer com a modernização da agricultura do terceiro mundo e da recuperação da agricultura soviética. As produções para o mercado interno e para o externo serão fortemente influenciadas pelos preços internacionais. Se a agricultura brasileira quiser enfrentar aquela competição terá que aprimorar os índices de produtividade;
- d) A política comercial deve ser parte da política agrícola. O Ministério da Agricultura deve ser parte da política agrícola. As atividades do domínio da iniciativa particular, incrustadas no Ministério e secretarias de agricultura, devem ser extintas. As áreas de pesquisa, extensão rural, fitossanidade e fiscalização necessitam ter os investimentos largamente ampliados. A má política precisa ser afastada quando da escolha, nomeação e demissão de dirigentes e também da administração de recursos humanos;
- e) Os processos administrativos devem ser, em grande parte, substituídos por processos legislativos na formulação e condução da política agrícola. Para serem bem sucedidos, avulta o papel das organizações de produtores;
- f) Sem um quadro de cientistas sociais competentes e livres do humor do Ministro que estiver no poder não há como fortalecer a posição da agricultura na formulação da política econômica.

#### REFERÊNCIAS

- ALVES, E. **Os agricultores e a agroindústria**. Brasília, CODEVASF, 1988.
- ALVES, E. Crescimento da demanda e da oferta de produtos agrícolas nos próximos dez anos. **R. Anal. Conj.**, 1(1): 53-6, jan./abr. 1986.
- ALVES, E. **O dilema da política agrícola brasileira**: produtividade ou expansão da área agricultável. Brasília, EMBRAPA, 1984.
- ALVES, E. **A pobreza rural no Brasil**: desafios da extensão rural e da pesquisa. Brasília, CODEVASF, 1987.
- ALVES, E. & CONTINI, E. **A modernização da agricultura brasileira**. Brasília, EMBRAPA, 1987.
- ALVES, E. & PASTORE, A. C. Import substitution and implicit taxation of agriculture in Brazil. **Am. J. Agric. Econ.**, 60(5):865-71, dez. 1974.
- BARBOSA, M. M. T. Oferta agrícola e expectativas racionais. **R. Bras. Econ.**, 41(3): 275-93, jul./set. 1987.
- CONJUNTURA ECONÔMICA, agosto de 1987.
- DIAS, G.L. **The role of agriculture in the structural adjustment process of Brazil**. São Paulo I. P. E., USP, 1988.
- HATHAWAY, D. **Agriculture and the GATT**: rewriting the rules. Washington, Institute for International Economics, 1987.
- HAYAMI, Y. & RUTTAN, V. W. **Agricultural development and international perspective**. London, The John Hopkins University Press, 1985.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro, RJ. **Anuário estatístico do Brasil, 1986.** Rio de Janeiro, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro, RJ. **Sinopse preliminar do censo agropecuário:** censo econômico 1985. Rio de Janeiro, 1987.
- LOPES, M. R. **The mobilization of resources from agriculture:** a policy analysis for Brasil. Purdue, Purdue University, 1977. Tese Doutorado.
- LOPES, M. R. **Proposta da lei agrícola:** versão preliminar. Brasília, C. F. P., 1988.
- NICHOLLS, W. H. The transformation of agriculture in a semi-industrialized country: the case of Brazil. In: THORBECKE, E., ed. **The role of agriculture in economic development.** New York, Columbia University Press, 1969. p.311-78.
- OLIVEIRA, J. do C. Transferências de recursos da agricultura no Brasil: 1950-74. **Pesq. Planej. Econ., 14**(3):773-822, 1984.
- PASTORE, A.C. **Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico:** caderno 2. Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1979.
- SCHUH, G. E. Comments. In: THORBECKE, E., ed. **The role of agriculture in economic development.** New York, Columbia University Press, 1969. p.379-85.
- SCHULTZ, T. W. **Economic organization of agriculture.** New York, McGraw Hill, 1953.
- SCHULTZ, T. W. **The long view in economic policy:** the case of agriculture and food. São Francisco, Califórnia, International Center For Economic Growth, 1987. (Occasional Papers, 1).
- VERA FILHO, F. & ALVES, E. A urbanização: desafio à produtividade agrícola. **Conj. Econ., 39**(3): 3-15, 1985.
- WORLD BANK. **World development report, 1986.** Washington, 1986.