

## **O PROBLEMA DA POBREZA NA AGRICULTURA**

---

Ruy Miller Paiva(\*)

### **1. INTRODUÇÃO**

A pobreza na agricultura é assunto muito sério e particularmente difícil de ser resolvido, não obstante fácil de ser observado, pois mostra-se muito freqüente em quase todas as regiões agrícolas do Brasil e em qualquer de suas formas. Tanto a pobreza que se deve a baixos níveis de salários que não permite condições consideradas satisfatórias de vida aos agricultores, como a que a origina na falta de emprego, permanente ou parcial, que faz com que ela se torne ainda mais angustiante. Há, ainda, a que provém da população considerada incapacitada física ou mentalmente para o trabalho, pobreza essa que se transforma num problema de assistência médica e proteção social. Sob qualquer dessas formas, a pobreza se faz presente no setor agrícola como um desafio ao desenvolvimento econômico e social do país.

No Brasil há alguns bons estudos abordando as duas primeiras formas de pobreza que confirmam, empiricamente, a extensão e a gravidade do problema. Dentre eles, merecem destaque, no momento, face à amplitude geográfica que atendem e ao detalhamento de informações que obtêm, os dois seguintes estudos: o do Banco Mundial e SUDENE (1), em que foram levantados os dados de uma amostra aleatória de 6.771 unidades de produção em 78 municípios do Nordeste; e o da Universidade de Purdue e EMBRAPA (13), abrangendo duas regiões do Estado de Minas Gerais (Zona da Mata e Campos das Vertentes), uma de São Paulo (Vale do Ribeira) e uma do Ceará (Canindé), em que foi estudada uma amostra aleatória de 601 unidades (familiares) de agricultores — constituída de pequenos proprietários, parceiros, assalariados permanentes e assalariados eventuais — como representantes da agricultura de baixa renda no país.

Ainda que diferentemente equacionados, esses estudos têm importantes pontos em comum em seus objetivos. Em ambos, tem-se a distribuição de renda na agricultura entre estabelecimentos agrícolas, no estudo Banco Mundial — SUDENE

---

(\*) Técnico do INPES/IPEA.

(1), e, entre unidades familiares, no estudo Purdue-EMBRAPA; ambos quantificam e confrontam as características (em termos de recursos existentes, técnicas aplicadas, nível de qualificação da mão-de-obra, além de muitas outras) que acompanham com mais freqüência as unidades de maior renda em relação às de menor. E, desse modo, ambos identificam as causas do baixo nível de renda nas unidades estudadas e sugerem um conjunto de medidas para melhorar esses níveis de renda. Esse conjunto de medidas, como não poderia deixar de ser refere-se às falhas encontradas nas unidades de baixa renda e, em geral, diz respeito a medidas convencionais de ajuda, como: a assistência técnica e educativa, o crédito agrícola, reforma agrária, a garantia de preços mínimos, além de outras.

Todavia, o conjunto de medidas assim sugerido não pode, ao contrário do que em geral se supõe, mostrar-se de sucesso (em termos de aumento de renda) quando aplicado a uma percentagem relativamente alta de agricultores do país. Essa melhoria de renda somente pode ser conseguida quando aplicada a uma percentagem relativamente pequena deles.

As razões dessa afirmativa não se encontram em presumíveis falhas de organização ou insuficiência de recursos, que são condições freqüentes nesses países e que, de fato, podem impedir que os resultados dessas medidas venham a ser satisfatórios. Nossa afirmativa independe, porém, dessas limitações, pois baseia-se em duas características observadas no setor agrícola dos países em processo de desenvolvimento que fazem com que os benefícios desse conjunto de medidas não possam alcançar alta percentagem dos agricultores de baixa renda.

As características a que nos referimos são as seguintes:

- os preços em geral dos produtos agrícolas nos países em fase de desenvolvimento não podem manter-se por tempo mais longo e para um número maior de produtos) em níveis capazes de dar à classe dos agricultores uma renda líquida satisfatória em relação a renda dos demais setores de economia;
- nesse países, os preços dos fatores tradicionais (terra e mão-de-obra) e dos produtos agrícolas agem no sentido de dificultar a ampla difusão das técnicas modernas por um maior número de agricultores.

Compreende-se que, face à presença dessas características, o conjunto de medidas acima mencionado não possa trazer uma melhoria ampla à agricultura de baixa renda. Se os preços em geral dos produtos agrícolas não se mantêm em níveis lucrativos, não será pelo aumento generalizado de produção dos agricultores de baixa renda (que constitui uma percentagem elevada do total de agricultores) que se poderá obter uma elevação de suas rendas líquidas, pois esse aumento trará certamente redução ainda maior de preços que anulará os benefícios da maior produção.

Do mesmo modo, não se poderá ter uma solução para o problema por meio de um amplo emprego de técnicas modernas. O emprego destas — que, aliás, seria a forma de os agricultores contornarem o problema de preços baixos, uma vez que por meio delas, poderiam ter o aumento de produtividade (em termos de

rendimento) e a redução de custo/unidade de produto que permitem aumento de renda líquida mesmo a preços mais baixos — também não pode ser difundido por maior número de agricultores de acordo com a segunda característica acima mencionada.

Pode-se concluir, assim, que um programa em favor da agricultura de baixa renda num país em desenvolvimento poderá ter um sucesso apenas parcial, no sentido de poder atender apenas a um número relativamente pequeno de agricultores, mas não terá possibilidades de alcançar uma elevada percentagem deles.

É preciso, contudo, não esquecer que nosso raciocínio se prende à existência das duas características acima citadas. Há necessidade, pois, de indagar se essas premissas são válidas e de ver se essas características representam efetivamente a situação dos países em desenvolvimento, o que faremos a seguir.

Não trataremos, porém, neste trabalho, comprovações empíricas dessas características. Apontaremos apenas as causas econômicas responsáveis por elas, ou seja, por essa situação de preços desfavoráveis e de impedimento à difusão de técnicas modernas que se observa nos países em desenvolvimento.

## 2. QUANTO AOS NÍVEIS DE PREÇOS DESFAVORÁVEIS

No Brasil, os agricultores têm, em geral, preferência pelos produtos exportáveis por considerarem que estes mantêm preços mais estáveis e mais lucrativos do que os produtos de consumo interno ou ocasionalmente exportados, como, por exemplo, o arroz, o milho, o feijão e a mandioca. Julgam eles, com base em suas próprias observações, que os produtos agrícolas característicos do mercado interno tendem a se manter em níveis baixos, que não permitem lucros considerados satisfatórios. Aliás, essa posição dos agricultores encontra suporte econômico quando se considera o processo de desenvolvimento por meio dos modelos dualistas.

**Modelo Dualista de Desenvolvimento** — Os modelos dualistas, que vêm sendo usados há alguns anos, idealizam uma economia formada por dois setores — um “tradicional”, geralmente representados pela agricultura de subsistência, e o outro “moderno”, representado pelo setor industrial que se mostra mais dinâmico — com que se explica o crescimento global da economia por meio das transferências dos excedentes de renda e de mão-de-obra que ocorrem intersetoriamente, assim como as causas que determinam essas mudanças<sup>1/</sup>.

Ainda que seja uma simplificação da realidade, esse modelo serve para mostrar que os preços dos produtos agrícolas devem manter-se durante o processo de desenvolvimento em níveis que não permitem lucros satisfatórios à agricultura.

---

1/ Os trabalhos pioneiros nesse sentido são os (6), (3) e (5). Este último autor dá um conceito mais amplo ao dualismo descrito no texto, pois inclui, também os casos de trocas internacionais entre um país de economia atrasada e outro de economia adiantada.

Assim é que nas primeiras fases do desenvolvimento de uma economia, o setor agrícola — como não poderia deixar de ser — mostra-se muito mais importante do que o setor não-agrícola, em termos de valor de produção e de número de trabalhadores ocupados. Com o prosseguir do desenvolvimento — ou seja, com o incremento das atividades produtivas e comerciais, introdução de novos produtos e emprego de novas técnicas de produção — ocorre uma mudança na importância relativa aos dois setores: cresce a participação percentual do setor não-agrícola no produto bruto e no emprego da mão-de-obra ativa da economia e decresce a participação do setor agrícola.

Para explicar as causas dessas mudanças, os autores acentuam, em geral, a ação dos fatores do lado da demanda, ou seja, as mudanças que ocorrem na composição desta, principalmente as mudanças que se devem às diferenças de elasticidade-renda de demanda dos produtos agrícolas e não-agrícolas. Como se sabe, os produtos agrícolas têm elasticidade mais baixa, de modo que o consumo de seus produtos cresce relativamente menos do que o dos produtos não-agrícolas, à medida em que se eleva o nível de renda da economia. E por isso, a produção do setor agrícola deverá crescer, durante o processo de desenvolvimento, a taxas relativamente menores do que as do setor não-agrícola<sup>2/</sup>.

O problema do excedente de mão-de-obra também se agrava no processo de desenvolvimento em razão da difusão da moderna tecnologia na agricultura, muito mais produtiva que a tradicionalmente adotada e que permite atender à produção de alimentos e matérias-primas demandada pela economia, com sensível redução na mão-de-obra empregada.

Em virtude do inter-relacionamento dos setores da economia, o crescimento a taxas maiores do setor não-agrícola deve-se processar, principalmente, pelo aproveitamento dos excedentes de renda gerados no setor agrícola e da mão-de-obra que aí se torna supérflua. E cabe ao mecanismo de preços e de mercado comandar as transferências, fazendo com que os preços dos produtos agrícolas caiam em relação aos dos produtos não-agrícolas, de modo a oferecer maiores possibilidades de lucro aos empresários deste último setor.

Atraídos pelas perspectivas de maior lucro e melhor salário, os recursos (mão-de-obra e renda) excedentes da agricultura transferem-se para o setor não-agrícola, realocando, assim, as produções setoriais de acordo com as mudanças que ocorrem nas demandas de seus produtos e dentro das possibilidades dos recursos disponíveis de produção. Aliás, com freqüência, essas mudanças nas relações de preço tornam-se ainda mais desfavoráveis para o setor agrícola, em virtude da proteção tarifária e cambial e dos subsídios excessivos que os países em desenvol-

---

2/ A não ser que se admita a hipótese pouco provável de que a exportação de produtos agrícolas cresça a nível que possa compensar a menor taxa de expansão da demanda do mercado interno, e desse modo, deixa de ser necessária a transferência de mão-de-obra e de capital (ou renda) do setor agrícola para o não-agrícola.

vimento adotam em favor da indústria nacional e em detrimento das atividades agrícolas, numa tentativa de apressar a transformação de sua economia.

**Imperfeições do Mercado** — Não obstante a ação dessas forças, a transferência de recursos entre os setores não se faz com a rapidez desejada. São muitas as imperfeições de mercado que dificultam os fluxos de renda, recursos materiais e mão-de-obra para fora do setor agrícola. Além disso, o setor agrícola nos países em desenvolvimento age como setor residual da economia (em razão, em parte, das características peculiares de organização dos estabelecimentos agrícolas), de onde não há, propriamente, expulsão da mão-de-obra (e mesmo de empresários) mais ineficientes, mas onde ficam aqueles que não têm melhor oportunidade fora. De qualquer modo, em virtude dessas causas, fica um excedente de mão-de-obra parcialmente ocupada no setor<sup>3/</sup> além de recursos materiais de pequena eficiência. Com isso, mantém-se no setor agrícola um **"excedente potencial"**, ou seja, um excesso de **"capacidade de produção"**, ainda que de **baixa eficiência**, mas que contribui, ainda mais, para que os preços dos produtos agrícolas não possam elevar-se a níveis considerados satisfatórios.

É importante acentuar que essa situação desfavorável de preços no setor agrícola não tem um caráter apenas temporário ou ocasional, pois ela, em princípio, dever-se-á manter durante todo o processo de desenvolvimento. Aliás, em razão dessa permanência, os economistas referem-se a esse fenômeno como o "declínio secular da participação da agricultura no produto bruto nacional e na força de trabalho da economia" ou a lei de "decréscimo da importância relativa da agricultura". Essa permanência de preços a níveis relativamente desfavoráveis para a agricultura deverá, então, ser mantida até a economia alcançar uma situação de maturidade<sup>4/</sup> Poderão ocorrer melhorias por períodos curtos de tempo no caso de calamidades climáticas ou outros eventos temporais que impeçam o setor agrí-

---

3/ O excedente nem sempre é facilmente reconhecido. Com frequência, observa-se uma situação oposta, de falta de mão-de-obra e isso tanto em regiões novas de agricultura em expansão, como em regiões velhas em que se deseja retomar o crescimento da produção agrícola, como é, por exemplo, o caso dos municípios das antigas regiões de café do Estado do Rio e de Minas. Não obstante as estatísticas mostrarem uma população ponderável de trabalhadores rurais nesses municípios, sabe-se que, ao se procurar ampliar neles as áreas de lavoura, esbarra-se na falta de mão-de-obra. A explicação prende-se, possivelmente, à baixa qualificação física dos agricultores que, não tendo se transferido para as zonas novas de muito trabalho agrícola e melhores salários, tiveram que se acomodar às condições de maior pobreza, (baixa renda e alimentação inadequada) das áreas velhas, e o fizeram ajustando-se à execução de pequenas tarefas que lhes dão um salário reduzido, mas que não lhes exigem maior esforço físico, esforço, aliás, que não estão, agora, em condições de dispender. O excedente de mão-de-obra, nesses municípios, toma, assim, um caráter menos efetivo e mais potencial.

4/ FREI & RANIS (4) apontam a existência histórica de três principais sistemas econômicos: "agrarianismo", "dualismo" e "maturidade econômica", e defendem "a noção de que o desenvolvimento procede preferencialmente via transição, primeiro do agrarianismo para o dualismo e, então, do dualismo para a maturidade". Quanto ao agrarianismo, consideram que não se trata de uma curiosidade histórica, pois parte do mundo subdesenvolvido de hoje está dentro dessas condições.

cola de atender à demanda de produtos agrícolas. A melhoria de preços em caráter permanente deverá ocorrer apenas quando a economia se tornar madura, no sentido de que os seus recursos naturais e humanos se mostrem-se plenamente ocupados dentro da tecnologia conhecida e que as proporções de recursos localizadas nos setores agrícola e não-agrícola mantenham-se coerentes com a demanda de seus produtos e com a tecnologia empregada em cada setor. Somente nesse caso, deixa-se de ter um excesso de "capacidade potencial" no setor agrícola e os preços desse setor poderão ser mantidos em níveis considerados satisfatórios com os do setor não-agrícola.

**O Declínio Secular nos Estados Unidos** — Aliás, com referência às questões de excesso de capacidade de produção e de declínio secular na agricultura, convém abrir parênteses para mostrar o que está agora ocorrendo nos Estados Unidos. O Prof. SCHUH (15), em artigo recente, extremamente original, aponta que o problema do "declínio secular da agricultura" somente agora foi ultrapassado naquele país e isso com base na interpretação de uma série de fatos que vem ocorrendo em sua economia e que podem ser, assim, resumidos:

— Elevação dos preços dos produtos agrícolas em relação aos dos setores não-agrícolas. A esse respeito, diz SCHUH (15):

"No início dos anos 70"... "saindo de um longo declínio secular nos preços reais dos produtos agrícolas, os preços dos alimentos e dos produtos agrícolas passaram à vanguarda de uma espiral inflacionária incomum em tempo de paz".

— Elevação da renda média na agricultura. Também mostra SCHUH (15) que "a renda média **per capita** na agricultura tornou-se maior do que a do setor não-agrícola nos anos de 1973 e 1974". É que a média da renda familiar no setor agrícola, "conquanto ainda inferior à do setor não-agrícola, teve um aumento dramaticamente maior do que a deste último setor". Segundo SCHUH (15) o informe do "Council of Economic Advisers" mostra que, no período de 1970 a 1973, o aumento da renda média por família, no setor agrícola, foi de 30% em termos reais, enquanto o do setor não-agrícola foi de apenas 6%.

— Estabelecimento de uma situação de equilíbrio no mercado de trabalho agrícola. Segundo SCHUH (15), "o emprego na agricultura permaneceu estável desde 1970, com as taxas de salário real elevando-se mais do que as do setor não-agrícola de 1967 a 1974".

Como implicação dessas mudanças, diz SCHUH (15), desaparece a "capacidade excessiva de produção aos níveis correntes de preços que existiu na agricultura do país durante tão longo período de tempo".

Aliás, essa implicação depreende-se também de outro fato que agora se constata na agricultura americana, que é a estagnação no crescimento de produtividade. Num pequeno histórico da evolução da produtividade agrícola nos Estados Unidos, SCHUH (15) diz: "De 1940 a 1970 os insumos totais físicos usados na agricultura aumentaram somente 4% enquanto a produção total aumentava 58%",

o que mostra que houve nesse período um enorme aumento de produtividade dos fatores. Entretanto, "em períodos mais recentes, tem ocorrido um acentuado e pouco compreendido declínio nas taxas de crescimento de produtividade na agricultura". Como diz SCHUH (15); "A estagnação no crescimento da produtividade primeiro ocorreu no período subsequente a 1965, após elevação contínua e constante de 15 anos". Depois disso, "houve uma única elevação na produtividade agrícola, de 10% ao ano de 1971, para estagnar novamente desde então".

**Preços Segundo Classes de Produtos Agrícolas** — Após esse parênteses, pode-se dizer que não obstante o baixo nível de preços dos produtos agrícolas, conforme foi visto antes, ser uma constante durante o processo de desenvolvimento econômico, constatam-se algumas exceções a essa regra.

A primeira delas é com os produtos tipicamente de exportação, ou seja, com os que têm seus preços determinados por condições de oferta e de procura vigentes no mercado internacional, como o algodão, a soja, a mamona e alguns outros. Sendo os preços estabelecidos em mercados mais amplos do que o mercado interno, é de esperar que se mantenham mais estáveis e em melhores níveis. Além disso, conforme será mostrado posteriormente, esses produtos têm outra vantagem adicional, pois não sofrem de ação integral do mecanismo de autocontrole, de modo que seus preços não caem com a difusão da modernização e o aumento da produção (no caso de países pequenos exportadores). Pode ser, assim, ampliada a modernização de sua produção, sem prejudicar o nível de preços e, por conseguinte, de renda dos agricultores que não se modernizam.

Todavia, não é fácil incrementar a exportação desses produtos e ter-se, por meio deles, uma solução para o problema da agricultura de baixa renda.

A competição desses produtos no mercado externo é muito intensa, tanto na base de preços como de qualidade e uniformidade dos produtos. É preciso que o agricultor esteja bem preparado para produzi-los, usando as variedades exigidas pelo mercado, fazendo os necessários combates às pragas e às moléstias e procedendo à colheita com os cuidados exigidos a fim de que alcancem preços satisfatórios.

Para incrementar a produção e a exportação desses produtos, impõe-se, então, um grande esforço de melhoria técnica junto aos agricultores e de melhoria, também, na infra-estrutura comercial de sua exportação em termos de estrada, transporte, armazéns, beneficiamento, facilidades portuárias, etc., condições essas que são, em geral, muito precárias nas regiões em que predomina a agricultura de baixa renda.

Quanto aos produtos de consumo interno, há alguns poucos que também são exceções e cujos preços mantêm-se em níveis considerados lucrativos. Trata-se de produtos que não podem ser cultivados facilmente pela maioria dos agricultores, por exigirem uma tecnologia mais difícil e dispendiosa, ou condições de solo e clima específicos, pouco frequentes no país. Essas condições restringem suas

possibilidades de oferta, dando uma posição oligopolista aos produtores que dispõem dessa condição. São produtos originalmente importados do exterior, e que, após ter o mercado interno protegido por barreiras alfandegárias, passam a gozar de preços elevados, a níveis que permitam lucro aos produtores. É o caso de alguns produtos, como as frutas de clima temperado do sul do Brasil e certos tipos de legumes e verduras.

Não obstante disporem de preços melhores que permitem obter um nível de renda satisfatório, a contribuição desses produtos em favor da agricultura de baixa renda não se mostrará suficientemente ampla, pois esses produtos têm um mercado consumidor restrito às camadas de nível de renda mais elevado da população.

Com os demais produtos de consumo interno, ou ocasionalmente exportados, como o milho, arroz, amendoim, mandioca, carne bovina, etc., é que se constata essas características de que vimos falando, de os preços não se manterem em níveis considerados satisfatórios, em virtude da situação de "excesso de capacidade produtiva". Dentre esses produtos, vale distinguir a posição dos chamados de "agricultura de subsistência", que são facilmente produzidos em todo o país, mesmo com técnicas tradicionais e sem maior dispêndio monetário com insumos modernos, como é o caso da mandioca, do feijão, da cana de rapadura e de alguns outros. Estes, além de não terem possibilidades de preços satisfatórios, não oferecem condições para que suas produções se tornem mais eficientes, pela modernização da produção. Pois, com eles, há o que se poderia chamar de "pressão da agricultura de subsistência", que impede a entrada de técnicas modernas de produção. E, isso, em razão de ser muito grande o número de agricultores localizados em áreas e regiões inadequadas à moderna produção agrícola, sem possibilidades de transferir-se para outras áreas ou atividades, mas que podem manter-se (em condições de subsistência) com o cultivo de pequenas áreas desses alimentos junto com um pouco de produto comercial que lhes traga pequena renda adicional. Como são culturas em que não se aplicam insumos modernos (máquinas, fertilizantes, inseticidas, etc.), o rendimento obtido por elas é muito pequeno; mas, de outro lado, a estrutura de seus custos de produção é também peculiar, não apenas por não terem despesas de insumos modernos como por ser mínimo o custo de oportunidade de seu trabalho, face às poucas possibilidades alternativas (muitas vezes inexistentes) de emprego na região.

Como são muitos os agricultores nessas condições, pode-se ter com eles um suprimento total que atenda à demanda do país a preços baixos. Os baixos preços desses produtos não são, porém, benéficos ao desenvolvimento econômico do país, como pode parecer à primeira vista. Além de proporcionar renda diminuta aos agricultores, também não favorece adequadamente os consumidores, pois os produtos dessa agricultura de subsistência são quase sempre, de baixa qualidade, desiguais e sujeitos a pragas e moléstias que freqüentemente mostram seus efeitos após a aquisição do produto pelo consumidor. Além disso, o suprimento dos produtos dessa agricultura mostra-se irregular, muito dependente das condições de clima (por falta de melhor preparo do solo e combate adequado às pragas e mo-

léstias)<sup>5/</sup>. E por último, devemos considerar que essa agricultura de subsistência, com seus preços baixos e suprimentos incertos, dificultam a entrada de agricultores modernos, ainda que estes possam ter maior rendimento e menor custo de produção, pois eles sabem que terão de enfrentar um mercado de preços baixos e muito instáveis, em que as mudanças de produção decorrem mais das variações de clima do que de preços. E, ainda mais, sabem que terão de enfrentar um concorrente (o agricultor de subsistência), cujo custo de oportunidade é praticamente zero e que, nos anos de clima favorável e de alta produção, tem um custo ou preço de reserva também excessivamente baixo para os excedentes que trazem para o mercado. Essas perspectivas não estimulam a entrada de agricultores modernos na produção, não os incentivam a fazer os investimentos necessários à modernização. A agricultura de subsistência pode ser, assim, apontada como um dos empecilhos à modernização da produção de alimentos nos países em desenvolvimento.

### 3. QUANTO À RESTRIÇÃO DA DIFUSÃO DE TÉCNICAS MODERNAS

Nos países em desenvolvimento, há outro sério empecilho à modernização do setor agrícola. É que os preços inadequados dos produtos agrícolas, além de não darem condições para que o setor alcance renda satisfatória, restringem a difusão de técnicas modernas por maior número de agricultores. Os mesmos fatores apontados como responsáveis pela existência de preços baixos no setor — que são as diferenças de elasticidade-renda da demanda dos produtos agrícolas em relação aos não-agrícolas, e o grande aumento de rendimento **per capita** obtido na agricultura com a substituição das técnicas tradicionais pelas modernas — são também responsáveis pela ação de um mecanismo de frenagem da difusão de técnicas modernas por maior número de agricultores.

A explicação desse mecanismo é simples. Sabe-se que, em princípio, a adoção da técnica moderna em substituição à tradicional, é, basicamente, uma questão econômica, em que se consideram o custo e o retorno da nova técnica em relação à antiga. Sempre que as vantagens da técnica moderna mostram-se maiores, o agricultor interessa-se em adotá-la em substituição à antiga.

Entretanto, ao se considerar o processo de difusão da técnica moderna, ou seja, a adoção dela por maior número de agricultores, a questão se torna mais complexa, pois surgem efeitos adicionais nos preços dos fatores e dos produtos, motivados pela própria difusão da técnica moderna, que fazem com que se modifiquem as vantagens econômicas desta sobre a tradicional. Como a técnica moder-

---

5/ Sob certos aspectos, a oferta da agricultura de subsistência pode-se mostrar inelástica em relação aos preços, pois tanto a área plantada como o rendimento **per capita** desses agricultores não podem ser aumentados sem uma mudança de tecnologia. Considera-se, porém, que, por meio de uma realocação desses agricultores para regiões de terra e clima mais adequadas e para estabelecimentos com área suficiente para atender a sua força própria de trabalho, poder-se-ia tornar essa oferta elástica e ter um aumento sensível na produção total dessa agricultura, sem mudança de preço e de tecnologia, o que seria de vantagem para a economia do país.

na é, em geral, muito mais produtiva do que a tradicional (em termos tanto de produção por hectare como de produção por unidade de capital) e usa fatores modernos (máquinas, fertilizantes, etc.) e tradicionais (terra e mão-de-obra) em proporções diferentes da técnica tradicional, a sua difusão resulta sempre em maior aumento de produção e/ou maior liberação de mão-de-obra no setor agrícola. Desse modo, para que a técnica moderna continue a ser vantajosa do ponto de vista econômico, faz-se necessário que ocorra, paralelamente à difusão, um crescimento do setor não-agrícola (ou da exportação de produtos agrícolas) em termos suficientes para absorver o aumento de produção agrícola e/ou a mão-de-obra agrícola excedente que resultam dessa modernização. Isso porque a elasticidade-preço e a elasticidade-renda da demanda dos produtos agrícolas não se mostram suficientes para proporcionar um crescimento sensível no volume total de alimentos consumidos. E, se não houver um crescimento do setor não-agrícola (ou da exportação) nas proporções exigidas, a modernização não poderá ser difundida por maior número de agricultores. Como foi mostrado recentemente<sup>6/</sup>, haverá, nesse caso, uma queda de preços dos produtos e se a difusão prosseguir por maior número de agricultores, haverá queda também nos preços dos fatores tradicionais (mão-de-obra e terra) e essas quedas farão com que a técnica moderna se mostre economicamente menos vantajosa (ou mesmo desvantajosa) em relação à tradicional e, com isso, os próprios agricultores desinteressam-se de adotá-la<sup>7/</sup>.

Compreende-se que esse mecanismo não se aplica integralmente aos produtos de exportação, pois os preços destes, sendo estabelecidos por condições de demanda e de oferta no exterior, não sofrerão quedas em virtude do aumento de produção trazido pela modernização. O mecanismo far-se-á sentir, com respeito a esses produtos, apenas por meio da redução dos preços dos fatores tradicionais (terra e mão-de-obra), significando que terá uma ação muito mais limitada do que a que tem com os produtos do mercado interno.

#### **4. PROGRAMA EM FAVOR DA AGRICULTURA DE BAIXA RENDA**

Com base nos argumentos acima alinhados, pode-se então dizer que os produtos agrícolas de consumo interno (fora algumas exceções) não se mantêm em níveis que permitam os agricultores em geral alcançarem níveis satisfatórios de renda. Eles sofrem, ainda, a ação de dois sérios empecilhos — pressão da agri-

---

6/ Com referência ao funcionamento do mecanismo de autocontrole ver os seguintes trabalhos: (2), (7), (9), (10), (11), (12), (14) e (16).

7/ Outro ponto a considerar, com respeito ao mecanismo de autocontrole, é que, no processo de difusão, os agricultores localizados nas regiões mais indicadas (do ponto de vista tanto agrônomo como econômico) tendem naturalmente a modernizar-se primeiro, fazendo com que os demais (mesmo os que estão em condições agronomicamente favoráveis mas economicamente desfavoráveis tenham de aguardar por um desenvolvimento ainda maior do setor não-agrícola (ou por melhoria nas condições de exportação) que lhes traga condições de preços que façam com que a modernização se lhes torne economicamente vantajosa. Com isso explica-se, em parte, uma característica comum dos países em desenvolvimento que é a existência de regiões agrícolas tradicionais "competindo" com as de agricultura moderna.

cultura de subsistência e mecanismo de autocontrole — à modernização de suas produções, que seria, aliás, a forma por meio da qual os agricultores poderiam contornar o problema de preços baixos e obter uma elevação de renda. Quanto aos produtos de exportação, pode-se também dizer que sofrem menos desses males de preços e de empecilhos à modernização da produção, mas dificuldades de outras naturezas agem no sentido de restringir a contribuição que eles podem dar à melhoria na agricultura de baixa renda do país.

Desse modo, pode-se concluir que são limitadas as possibilidades de se poder resolver o problema de agricultura de baixa renda por meio do aumento da produção desses agricultores.

Resta, então, indagar o que se deve fazer em benefício dos agricultores de baixa renda. É o que pretendemos fazer a seguir, mas, preliminarmente, devemos dizer que faremos mais uma enumeração de medidas do que propriamente uma discussão delas. Essa enumeração será orientada por algumas posições básicas de nossa parte, como sejam: a de considerar que a difusão das técnicas modernas não deve, em princípio, ser cerceada, a fim de que o processo de desenvolvimento econômico do país não seja prejudicado; que numa economia de mercado não convém impor medidas restritivas aos lucros obtidos pelos que se modernizam, para que não se reduza o incentivo a novos investimentos, que são essenciais a essa modernização; que a reconciliação entre os ganhos dos que se modernizam e os prejuízos dos que se mantêm tradicionais deve, portanto, efetivar-se por meio de medidas assistenciais de caráter social e econômico a estes últimos; e, ainda que não serão incluídas medidas que se referem a uma redistribuição direta de renda, como seja a adoção de um sistema de imposto de renda negativo, por considerar que não são ainda de fácil aceitação no país.

Dentro desse critério, as medidas sugeridas são as seguintes<sup>8/</sup>

**Mudanças no Estatuto do Trabalhador Rural** — Sabe-se que a legislação trabalhista impõe sérias obrigações ao proprietário agrícola (empregador) e, para evitá-las, não permite que resida em suas terras a mão-de-obra que não seja diretamente contratada por ele. Deixou, assim, de existir a figura do “morador”, ou do “agregado”, que residia no estabelecimento com suas pequenas lavouras de autoconsumo e trabalhava para o proprietário (ou para outros estabelecimentos) quando havia serviço. Grande número de trabalhadores foi, por isso, forçado a mudar-se para as cidades e a vir de caminhão trabalhar no campo, quando um “contratante” de serviço lhes oferece trabalho.

Acredita-se que uma mudança nas leis que regem o uso da terra e o emprego do trabalho rural seja da maior conveniência no momento; uma mudança que incentive os agricultores-proprietários (por meio de reduções de impostos, por exemplo) a manterem as antigas instituições de “moradores” e “agregados”. Des-

---

8/ Essas medidas foram, em grande parte, apresentadas em nosso trabalho anterior. Ver (2) e (8).

se modo, pode-se reduzir o interesse do agricultor pelo uso excessivo de máquinas e garantir ao trabalhador agrícola condições menos difíceis de vida, ou seja, mais emprego, além de um lugar onde morar e o direito de fazer sua lavoura de autoconsumo. Faz-se, pois, necessário um reestudo do estatuto do trabalhador rural, visando a amenizar os inconvenientes da modernização e a melhor atender aos interesses da numerosa classe de mão-de-obra da agricultura brasileira.

**Reforma Agrária Parcial** — A reforma agrária é assunto muito discutido em nosso país. Argumentos têm sido alinhados, procurando provar ou negar que, por meio de uma reforma, ter-se-iam aumento de produção e de produtividade, melhor distribuição de renda, além de outros benefícios diretos e indiretos, a curto e a longo prazo, sobre o desenvolvimento agrícola, econômico e social do País. Como foi dito, foge aos objetivos deste trabalho fazer uma apreciação desses argumentos. O que interessa nesta seção é dizer que há necessidade de uma subdivisão de propriedades para se poder dar aos trabalhadores rurais uma defesa contra a falta de emprego e baixos salários.

Já falamos de uma modificação no Estatuto da Terra, de modo a terem-se, novamente, as instituições de "moradores" ou "agregados" que, embora arcaicas do ponto de vista econômico, mostram-se eficientes para evitar a substituição excessiva, não-econômica, da mão-de-obra pela máquina no processo de modernização, além de proporcionarem condições de vida menos difíceis do que as atuais para os trabalhadores. Agora, estamos sugerindo uma medida complementar, que é a de também dar-lhes uma oportunidade de terem sua área própria de terra, em que possam residir e fazer sua agricultura de autoconsumo, enquanto aguardam melhores condições no setor agrícola ou fora dele.

Para atender a esse objetivo, a reforma agrária deverá ser parcial, isto é, deverá ser reduzida à desapropriação e à subdivisão de propriedades agrícolas (ou áreas dessas propriedades) que não estão em produção, mas apresentam condições de solo e clima que permitem ao trabalhador uma produção de autoconsumo.

Desse modo, evitar-se-á que os trabalhadores rurais continuem habitando na periferia das cidades e trabalhando no campo quando um intermediário lhes oferece serviço.

A implementação de uma reforma agrária, dentro desse conceito parcial, deve mostrar-se benéfica para minorar a pobreza rural e não poderá ser prejudicial à economia geral do País, uma vez que não influenciará as empresas agrícolas que já se mostram produtivas.

**Serviço de Assistência Não-Convencional** — Para atender aos agricultores enquanto eles não podem modernizar-se, sugere-se ainda o estabelecimento de um serviço especial de "assistência à melhoria das condições de vida", que, entre outras funções deverá: ensiná-los a melhorar suas condições de habitação e de saúde, utilizando os próprios recursos locais, sem maiores dispêndios financeiros; incentivá-los a aumentar a produção de alimentos para consumo próprio e ensiná-los a

conservar esses alimentos após a colheita. Deverá, ainda, a par desses ensinamentos, orientá-los no emprego de técnicas modernas que não exigem maior dispêndio de capital, como são as que dizem respeito à época do plantio, espaçamento, rotação de culturas, uso de melhores sementes, preparo de solo com tração animal, etc. Além disso, esse serviço de assistência, a que se pode chamar de "não-convencional", estará incumbido de incentivá-los a preparar suas horas de lazer. Desse modo, os agricultores poderão ter melhores condições de habitação, de alimentação e de vida, o que significará melhoria de renda em termos reais, ainda que não resulte em aumento de renda financeira.

Possivelmente para isso, deveria haver duas classes de assistência à agricultura: uma, de "Assistência Técnica e Financeira à Modernização" propriamente dita, que atenderia aos agricultores que estão em condições de modernizar-se e outra, de "Assistência à Melhoria das Condições de Vida" que atenderia aos agricultores que não estão em condições de modernizar-se. Reconhecemos que a sugestão não é fácil de ser aceita e pouco fácil de ser executada com acerto, pois há o problema de definirem-se áreas geográficas, produtos e agricultores que estão em condições de modernizar-se no momento. Não há dúvida, porém, de que é necessária uma assistência especial de caráter social aos agricultores que não podem modernizar-se, assim como aos agricultores não-proprietários (parceiros, assalariados, etc.) que, mesmo trabalhando no setor moderno da agricultura brasileira, não estão recebendo os benefícios do aumento de produtividade em termos de vencimentos e de condições de vida. Esta classe de agricultores nada ganha com a assistência técnica e financeira que é hoje levada ao setor agrícola.

**Incremento das Exportações** — Em princípio, por meio do aumento das exportações, pode-se também melhorar a situação da pobreza na agricultura. Os produtos exportados, não estando sujeitos à queda de preços em virtude dos aumentos de produção (enquanto o país se mantém pequeno exportador), podem ter a modernização expandida, trazendo melhoria de renda a maior número de agricultores, sem prejuízo para os que não se modernizam.

Entretanto, não é fácil incrementar a exportação de produtos agrícolas. Os níveis de preços no mercado internacional refletem a eficiência de produção e de comercialização dos principais países exportadores, que, em geral, são economicamente desenvolvidos, como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e outros, e contam com um eficiente setor industrial capaz de fornecer insumos modernos a baixo custo e uma infra-estrutura comercial que permite colocar seus produtos no mercado externo a baixos preços.

Nos países em desenvolvimento, faz-se necessário um grande esforço no sentido de melhorar as condições de produção e de comercialização a fim de se ter uma redução de custos de produção que incentive os agricultores a um aumento de produção. Com os corredores de exportação e o reaparelhamento dos portos, que estão sendo executados com prioridade no País, ter-se-á dado um passo importante no sentido de melhorar essa infra-estrutura. Com a produção agrícola propriamente dita, o aumento da eficiência pode ser alcançado por meio da me-

lhoria dos serviços de pesquisa e de assistência técnica e financeira aos agricultores.

**Ampliação do Mercado Consumidor Interno** — Em princípio, o crescimento do mercado consumidor interno contribui para a redução do problema da pobreza na agricultura, por permitir que maior percentagem de agricultores se modernize e, ainda, por manter os preços de produtos agrícolas em níveis que permitem melhores condições de produção e de renda no setor tradicional.

O crescimento do mercado interno pode, em parte, ser conseguido por meio de um subsídio à alimentação da população infantil. A merenda escolar foi a primeira experiência no Brasil nesse sentido. No momento já se admite que cabe ao Estado uma função mais ampla nesse sentido, ou seja, a de fornecer os alimentos necessários a toda a população infantil, cujas famílias não disponham de renda suficiente. O objetivo desse programa (se não por razão caritativa) será o de evitar que o desenvolvimento insuficiente, mental e físico, dessa população venha a se constituir numa dificuldade adicional ao desenvolvimento futuro da sociedade.

Contudo, são muitas as dificuldades de execução de um programa dessa natureza. Além dos recursos financeiros que se fazem necessários, há o perigo de que os preços dos alimentos no mercado doméstico reajam sensivelmente a esse aumento de procura, elevando-se a níveis considerados prejudiciais à política de combate à inflação do País.

Para evitar esse inconveniente, o Governo poderia oferecer aos agricultores contratos antecipados de compra por períodos longos, de 4 ou mais anos, de modo a dar-lhes maior segurança para que possam investir e modernizar suas produções e, com isso, reduzir seus custos de produção. Acredita-se que, por meio desses contratos, o Governo possa ter o suprimento de alimentos, devidamente ampliado, sem a elevação de seus preços. Ademais, dando preferência para que esses contratos se efetivem com agricultores tradicionais de regiões de baixa renda, tem-se uma contribuição adicional para minorar o problema da pobreza nessas regiões.

**Política de Ocupação de Novas Áreas** — É muito grande o número de agricultores que estão localizados em áreas de terras ruins, excessivamente inclinadas e em condições difíceis de clima, onde a produtividade é muito baixa e a incerteza da produção muito alta. Formam eles o grosso da agricultura mais pobre do País. Localizam-se nas áreas do Nordeste seco e nas terras acidentadas e erodidas das antigas lavouras cafeeiras de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e parte de São Paulo, que foram ocupadas há alguns anos e que mantêm uma grande população de agricultores de renda muito baixa. O problema dessa gente pode, em parte, ser enfrentado pela realocação para regiões melhores, de agricultura mais produtiva.

Com a recente abertura do Oeste brasileiro por novas rodovias, o País ganhou a possibilidade (que outros países não têm) de poder minorar o grau de pobreza

na agricultura, procedendo a uma realocação em grande escala de agricultores e trabalhadores rurais, transferindo-os de regiões impróprias para regiões adequadas à modernização e com possibilidades de exportar para o exterior.

A região aberta à ocupação agrícola é imensa e representa um potencial difícil de ser sobreestimado. Todavia, para que sua ocupação possa contribuir efetivamente para a solução do problema da agricultura de baixa renda, será necessário que ela se efetive de forma diferente da que está feita hoje. A reorientação dessa ocupação se faz imprescindível para que se possa ter uma melhoria, em tempo mais rápido, na situação de pobreza de grande parte de nossa agricultura.

## 5. LITERATURA CITADA

1. BRASIL. SUDENE. A economia agrícola do Nordeste — diagnóstico parcial e perspectivas: **Relatório da Fase I da Pesquisa sobre as Unidades de Produção Agrícola do Nordeste**. Recife, 1976.
2. CONTADOR, C.R. Dualismo tecnológico na agricultura: novos comentários. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, março, 1973, vol. 3, n.º 1, pp. 15-50.
3. FREI, J.C.H. & RANIS, G. Development of the labor surplus economy — theory and policy. Illinois, Homewood, 1964. s.p.
4. FREI, J.C.H. & RANIS, G. Agrarianism, dualism and economic development. In: **The Theory and Design of Economic Development**. Baltimore, John Hopkins Press, 1966, s.p.
5. JORGENSON, D.W. The development of dual economy. **Economic Journal**, jun. 1961
6. LEWIS, A. **Economic development with unlimited supplies of labor**. Manchester School, 1954.
7. NICHOLLS, W. H. Paiva e o dualismo tecnológico na agricultura: um comentário. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, março, 1973, vol. n.º 1, pp. 15-50.
8. PAIVA, R.M. Os baixos níveis de renda e de salários na agricultura brasileira. In: **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola**, Rio, INPES/IPEA, (série monográfica, 17).
9. PAIVA, R.M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura: uma reformulação. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, junho, 1975 vol. 5, n.º 1. s.p.
10. PAIVA, R.M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, dezembro, 1971, vol. 1, n.º 2, pp. 171-234.
11. PAIVA, R.M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura: resposta aos comentários dos professores Nicholls e Schuh. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, março, 1973, vol. 3, n.º 1, pp. 95-116.
12. PASTORE, A.C., ANDRADE ALVES, E.R. de & RIZZIERI, J.A.B. **A inovação induzida e limites à modernização na agricultura brasileira**. (mimeografado).
13. PATRICH, G.F. & CARVALHO FILHO, J.M.J. de. Low income groups in Brazilian agriculture: a progress report. West Lafayette, In: Purdue University, 1975. (Station bulletin, 79).
14. RYFF, T.B. A difusão da inovação tecnológica na agricultura: mecanismo de autocontrole versus modernização induzida. In: **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, jul. setembro, 1976, vol. 30, n.º 3.
15. SCHUH, G.E. The new macroeconomics of agriculture. **American Journal of Agricultural Economics**, dezembro, 1976, vol. 58, n.º 5.
16. SCHUH, G.E. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura: alguns comentários. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, março, 1973, vol. 3, n.º 1, pp. 91-53.