

## O PEQUENO PRODUTOR E O ABASTECIMENTO DO MERCADO INTERNO DE GÊNEROS ALIMENTOS

*Fernando Curi Peres\**

A substituição de importações foi a estratégia econômica escolhida, a partir da segunda guerra mundial, para transformar o Brasil numa sociedade urbanizada e desenvolvida. Nos anos cinqüenta, o principal símbolo da nacionalidade era a capacidade da economia brasileira de produzir uma alta percentagem dos bens consumidos internamente. Além de parte importante das poupanças requeridas pelos investimentos dos setores urbanos, a agricultura teve que contribuir com o financiamento da relativa ineficiência da indústria nascente. No fim da década de cinqüenta e in(cio dos anos sessenta, a transferência de recursos da agricultura para os setores urbanos era feita, principalmente, através do tabelamento dos produtos de alimentação básica. Embora não necessária ao processo de substituição de importações, esta transferência de recursos deveu-se, provavelmente, à maior capacidade de mobilização política dos diversos grupos urbanos.

Nos últimos anos da década de sessenta, surgiram os estímulos à exportação; e a agricultura respondeu prontamente aos conseqüentes deslocamentos das demandas por seus produtos. As empresas rurais voltaram-se para os mercados mais promissores e têm experimentado um processo de relativa capitalização, indicando crescimento da renda agrícola. Um grupo de propriedades e/ou produtores, no entanto, não parece estar participando dos frutos deste desenvolvimento: são os chamados pequenos produtores, onde se incluem os minifundiários e diversos tipos de arrendatários ou parceiros. São, em geral, produtores "de subsistência", que comercializam os excedentes de sua produção. Estes grupos, acredita-se, apresentam ofertas preço-inelásticas para seus produtos. Em conseqüência de políticas governamentais que não permitem altas nos preços dos produtos considerados básicos (sempre que há falta no mercado, resultado, principalmente, de variações climáticas, as autoridades importam esses produtos), e à falta de alternativas tecnológicas mais capital-intensivas, as empresas mais capitalizadas, aparentemente, não se interessam pela produção de alguns desses produtos.

Uma parte importante da produção de produtos alimentares básicos estaria sendo realizada por pequenos produtores. Aumentos na densidade populacional rurícola e variações climáticas seriam as principais causas de problemas com o abastecimento de gêneros alimentares às populações urbanas. Sendo produtores de produtos usados, principalmente, em sua própria subsistência, estes agricultores têm um comportamento específico, como forma de estabilizar suas rendas. A necessidade de estabilizar a renda implica, provavelmente, em perdas de eficiência, o que gera renda mais baixa do que aquela tecnologicamente possível.

Estes agricultores seriam, portanto, ineficientes, em termos de maximização de renda, esta baixa renda seria instável, devido a razões climáticas e agravadas pelas políticas de importação de produtos básicos, e o abastecimento do mercado interno destes gêneros estaria prejudicado, devido ao fato de sua produção depender, em grande parte, destes produtores.

---

\* Da EMBRAPA, Professor visitante da ESALQ-USP.

## INTERPRETAÇÕES ALTERNATIVAS

Diversas hipóteses têm sido levantadas para explicar a persistência desta situação. A primeira delas pode ser chamada de histórico-determinista. A herança cultural portuguesa, além de certas situações em épocas distintas, levou à existência desta pobreza. Os pequenos produtores teriam surgido para fornecer alimentos às populações urbanas e àquelas delicadas às atividades do tipo "plantation" ou extrativas, que marcaram a história do Brasil. Neste caso, só a redistribuição da renda (a terra seria o fator condicionante da renda) poderia resolver a situação de baixa renda destas populações.

Aquele tipo de interpretação está, geralmente, associado a hipóteses mais elaboradas do tipo tecnoló, segundo as quais o capital, como uma entidade planejadora, estaria conduzindo a economia no sentido de promover a exploração do operariado urbano (força de trabalho) e, por extensão, do operariado rural. Esta hipótese nega a presença de competição, sugerindo que esta mão invisível planejadora (o capital monopolista) necessita destes produtores (por isso, eles existem) para alimentar o operariado urbano a baixos custos. Quando não mais forem necessários para cumprir este papel, eles desaparecerão.

*"A possibilidade do camponês melhorar sua função econômica e posição social, ou obter o poder produtivo, tem sido, sempre, severamente limitada.*

*Indubitavelmente, forças têm sido usadas para manter essa ordem social"<sup>1</sup>.*

No entanto, os defensores destas hipóteses não explicam como os pequenos produtores continuam produzindo estes alimentos baratos.

Um outro tipo de hipótese, determinista no sentido de que não se pode fazer nada na agricultura para resolver o problema da baixa renda, é a sugerida por R. M. Paiva. Segundo aquele autor, a baixa renda destes grupos continuaria a existir, a menos que a sociedade se urbanizasse a taxas mais elevadas, ou se aumentasse a demanda externa por produtos da agricultura. Este tipo de interpretação está assentado no fato de que a demanda por alimentos é preço-inelástica. A agricultura do país estaria presa numa armadilha duológica: o setor exportador, com bom nível de renda, e os outros na miséria. A prescrição sugerida por esta teoria é o aumento nas taxas de urbanização da população. Como os setores dinâmicos estão fora da agricultura, as autoridades políticas encarregadas do setor rural podem, no máximo, minorar os custos associados com os fluxos migratórios, especialmente através da educação ou de subsídios diretos.

O problema com esta teoria é que os preços dos produtos alimentares básicos dever-se-iam estar mantendo num mesmo nível, na ausência de mudanças tecnológicas. Não deveriam existir problemas de abastecimento do mercado interno, a menos que condições climáticas impedissem a realização da produção planejada pelos agricultores. A utilidade maior desta teoria estaria dependendo da suposição de que as possibilidades de exportação de produtos agrícolas seriam muito limitadas. Embora secularmente isto pareça se verificar, é discutível, agora, quanto às perspectivas para as exportações agrícolas brasileiras.

---

<sup>1</sup> BARRACLOUGH, S. e DOMIKE, A. "Estrutura Agrária em Sete Países da América Latina", em P. F. C., Araújo e G. E. Schuh (eds). **Desenvolvimento da Agricultura**. São Paulo, Liv. Pioneira Editora, 1977, pp.

## PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO

Alguns pontos podem ser colocados para discussão do problema de renda instável deste grupo de agricultores e do abastecimento do mercado interno de produtos básicos.

Primeiro, pode-se tentar explicar que os pequenos agricultores são os principais produtores de alimentos básicos. Parece que uma indicação poderia ser conseguida procurando-se as suas vantagens comparativas. Eles têm relativa abundância de mão-de-obra e escassez de capital. A escassez de terra depende da existência de problemas "estruturais" específicos, ou da rentabilidade das culturas alternativas, que determinam o valor do arrendamento. Por outro lado, a pesquisa agrônômica tem apresentado resultados positivos, principalmente para as culturas não básicas, e, em geral, estas inovações tecnológicas requerem maiores usos de capital. Finalmente, a ausência de conhecimentos técnicos de parte destes agricultores e a existência de riscos de diversos tipos estariam contribuindo para que os pequenos agricultores se dedicassem, principalmente, à produção de alimentos básicos.

Os pequenos agricultores deparam-se com dois tipos de escassez de capital. Primeiro, eles se impõem um racionamento de capital de acordo com o "princípio do risco crescente". Quanto maior a relação débitos/ativos de um agricultor, maior o risco de perda do seu próprio capital, ou de ver ameaçada a sobrevivência de sua família, no caso dos pequenos produtores: o chamado racionamento interno, responsável por certa aversão à contratação de débitos<sup>2</sup>. Segundo, o mecanismo de juros subsidiados do crédito rural impõe, aos pequenos agricultores, mais um tipo de racionamento (externo) de capital. Recentemente, as autoridades responsáveis pela elaboração da política brasileira de crédito reconheceram que o crédito rural tem atingido somente uma pequena fração dos produtores.

Um outro fator que deve ser considerado nesta explicação é o fato do custo de oportunidade da mão-de-obra dos pequenos produtores (e de suas famílias) ser geralmente baixo, especialmente quando estão localizados em áreas geográficas circunscritas a regiões de propriedades minifundiárias, como é o caso, por exemplo, do Agreste Nordestino.

O desconhecimento de tecnologias de produção de outros produtos pode também ser um dos fatores que mantêm estes agricultores produzindo alimentos básicos. A existência de ciclos de produção sugere que nem todas as informações disponíveis são absorvidas pelo sistema de mercado, como indica a "hipótese das expectativas racionais" de J. F. Muth.

Devido aos riscos, tanto de produtividade (clima, pragas e doenças) quanto de preços, estes agricultores devem diversificar sua produção para assegurar sua sobrevivência, evitando perdas extremas. Com isto, eles perdem os possíveis ganhos decorrentes da especialização, sendo este mais um fator responsável por sua baixa renda.

Com limitações de capital de ambos os tipos, reforçado pela necessidade de diversificação de sua produção, os pequenos agricultores têm que se voltar para culturas de sobrevivência. As culturas mais rentáveis estariam, assim, fora de seu alcance. Por outro lado, a baixa rentabilidade das culturas alimentares básicas estaria associada aos resultados pobres das pesquisas nessas culturas (ou seria do baixo investimento nessas pesquisas?). Por esta razão, essas culturas não estariam sendo produzidas por agricultores que dispõem dos recursos necessários. Some-se a isto o efeito das políticas governamentais de importação desses produtos sempre que há falta no mercado. Esta, provavelmente, tem sido uma das principais fontes de instabilidade da renda dos pequenos agricultores. As políticas governamentais de importação de produtos alimentares básicos, sempre que há falta dos produtos no mercado, devido a frustrações de safras, impedem o efeito de contraciclicidade dos preços na redução das variações da renda dos agricultores. Estas

---

<sup>2</sup> Note-se que o princípio do risco crescente de Kalecki corresponde ao conceito de "aversão absoluta ao risco" de Arrow. O enfoque da Média-Variância (E-V. analysis), muito usado em estudos de comportamento de agricultores em situações de risco, viola o princípio do risco crescente quando usa função de utilidade quadrática na variável retorno (ou renda).

políticas são ainda mais nocivas, quando, por razões de combate à inflação, a recorrência ao mercado externo é utilizada, assimetricamente, somente no caso de altos preços.

Em seguida, pode-se perguntar que alternativas seriam viáveis no sentido de permitir o aumento e a estabilização da renda desses agricultores e de assegurar o abastecimento do mercado interno.

Se aceitas as considerações acima, a respeito das causas dos pequenos produzirem alimentos básicos, a redução de suas limitações de capital, através de aumentos nas disponibilidades de créditos, tenderia, no máximo, a levá-los a produzir culturas mais rentáveis. Como isto não interessa à política de abastecimento, parece que os pequenos produtores, especialmente aqueles que podem relaxar sua restrição de terra, através de parceria ou arrendamento, podem ser estimulados a produzir mais alimentos básicos através de políticas de redução de riscos: seguro agrícola, para redução de riscos de perdas de produtividade devido a variações climáticas e a pragas e doenças, e preços mínimos para redução de riscos de preços. Com a redução do risco e o aumento da sua disponibilidade de capital, os pequenos produtores poderão beneficiar-se das vantagens de maior especialização e produzir mais eficientemente ou com menores custos.

Finalmente, em áreas onde os pequenos produtores não podem relaxar sua restrição de terra, através de parceria ou arrendamento, devido, principalmente, a problemas geográficos - o minifúndio estaria localizado em regiões isoladas de áreas com maiores propriedades - além das medidas acima, de possíveis resultados de curto prazo, são necessárias políticas de estímulo à reestruturação da posse da terra, especialmente o crédito fundiário.