

AGRICULTURA DE BAIXA RENDA: QUESTÕES E OPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Túlio Barbosa(*)

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com os grupos de baixa renda, especialmente na agricultura, tem se acentuado nos anos recentes. Esses grupos têm recebido atenção, tanto de agências nacionais quanto internacionais de desenvolvimento. Os exemplos de ações públicas dirigidas ao tema começam a avolumar-se em nosso País, entre os quais se distinguem o programa especial de promoção dos grupos de baixa renda da EMBRATER e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Com o apoio de agências internacionais de financiamento começam a multiplicar as experiências de projetos integrados de desenvolvimento rural, cujas populações-meta são, primordialmente, os pequenos produtores. Entre esses projetos citam-se, entre vários outros, o PRODEMATA (Programa Integrado de Desenvolvimento da Zona da Mata de Minas Gerais) e o RURALNORTE (Projeto de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte). Instituições de pesquisas nacionais (EMBRAPA, por exemplo) e internacionais (CIAT) promovem estudos e seminários relacionados com o tema.

Tanto a nível de estudo como de elaboração e implementação de políticas e programas destinados ao desenvolvimento dos grupos de baixa renda na agricultura brasileira pode-se perceber claramente a divergência de pensamentos quanto à viabilidade e ao "como" resolver o problema de pobreza no meio rural.

De um lado, há uma visão fatalista segundo a qual as opções de desenvolvimento convencionais — crédito, assistência técnica, mudança tecnológica — não são promissoras, já que os pequenos produtores (ou grande parte deles) não têm condições de aproveitar os seus possíveis benefícios. De outro lado, há uma visão otimista segundo a qual é possível aumentar a produtividade dos recursos utilizados na agricultura de baixa renda através de investimentos sociais maciços no aperfeiçoamento do elemento humano.

(*) Professor do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, MG.

O presente trabalho pretende examinar as principais correntes que dominam o tema de desenvolvimento dos grupos de baixa renda na agricultura brasileira. Em primeiro lugar são apresentadas as principais questões associadas ao problema e, a seguir, são discutidas as opções de desenvolvimento.

2. AS QUESTÕES

Segundo uma corrente, a modernização tecnológica, como saída para os pequenos produtores, tem sido vista com reserva. PASTORE (16), por exemplo, vale-se do argumento da "impotência", como fator condicionante, no que se refere à incorporação de novas tecnologias, por parte dos agricultores. Segundo esse argumento, o agricultor tem um conhecimento razoável das tecnologias existentes, porém não pode adotá-las por motivos variados. Como disse Pastore, trata-se do caso em que "querer não é poder". A impotência surge da interação de restrições de recursos com a inadequação das tecnologias disponíveis. Sendo fatores externos ao poder decisório dos agricultores, dos pesquisadores e dos agentes de extensão, a solução dos problemas da pobreza rural está relativamente fora do alcance daqueles agentes. Ainda segundo Pastore, qualquer tentativa de viabilizar as tecnologias para os pequenos produtores, através dos métodos convencionais (crédito e assistência técnica), enfrenta um agricultor impotente para o seu aproveitamento e que, conseqüentemente, não dispõe de condições para tolerar o risco embutido naquela tentativa. A "aversão ao risco", na realidade, é apenas uma impotência para enfrentar o risco da tecnologia divulgada que pouco pode ser compensada através de medidas convencionais. Assim, parece haver pouco futuro para o pequeno produtor que opera em uma base extremamente precária de recursos naturais como os agricultores de baixa renda dos bolsões brasileiros de pobreza.

Por outro lado, PAIVA (14) sugere que um programa em favor da agricultura de baixa renda num país em desenvolvimento poderá ter sucesso apenas parcial, no sentido de poder atender somente a um número relativamente pequeno de agricultores. Tal prognóstico está baseado na idéia de que os preços dos produtos agrícolas tendem a um declínio secular e os preços dos fatores de produção tradicionais (terra e mão-de-obra) e dos produtos agem no sentido de dificultar a ampla difusão das técnicas modernas por maior número de agricultores. Em resumo, Paiva parece indicar que são limitadas as possibilidades de se poder resolver o problema de agricultura de baixa renda através do aumento da produção desses agricultores.

Quanto aos parceiros, segundo SCANDIZZO (19) e (20), para o caso do Nordeste brasileiro, os benefícios de programas baseados no aumento de produtividade de produtos tradicionais (milho, algodão e feijão), no Sertão, tenderiam a ser completamente absorvidos pelos grandes proprietários de terra. Os parceiros estariam em posição desvantajosa com tal estratégia, uma vez que ela não proporciona meios de escapar da dependência imposta pelo dono da terra. Essa dependência poderia ser reduzida com melhorias nas condições de crédito e na redução da fração que é devida ao dono da terra.

A dicotomia parceiros x proprietários leva ao extremo de a mudança tecnológica não ser desejável tanto para o parceiro como para o proprietário. Do lado do parceiro, sua disposição de adotar uma tecnologia à qual está associada certa dose de risco tende a ser pequena por causa de sua fraca posição econômica. Ademais, os riscos são aumentados pelas altas taxas de juros, impostas pelos donos das terras. Por outro lado, os donos das terras terão incentivos para aumentar a produtividade somente à medida que o conseqüente aumento de renda não enfraqueça a dependência que liga o parceiro a ele. Segundo o modelo de SCANDIZZO, o conflito de interesse entre os proprietários de terra e os parceiros tenderá a ser maior naqueles casos de inovações que são **land augmenting**, no sentido em que os parceiros têm incentivos para adotar tecnologias que aumentem a produtividade da mão-de-obra, enquanto os proprietários de terra são incentivados a aplicar inovações que aumentem a produtividade da terra.

Detendo-se nas idéias expostas até agora, percebe-se que o "grau" de fatalismo depende do diagnóstico do problema de pobreza. Enquanto a origem do problema estiver na restrição quantitativa e qualitativa dos recursos, nos arranjos de acesso à terra e na inadequacidade da tecnologia disponível (PASTORE e SCANDIZZO), a solução pode ser encontrada para o problema de pobreza, como será visto na seção seguinte. Entretanto, se for verdadeiro o mecanismo de auto-controle, exposto por PAIVA, a saída terá que ser, necessariamente, do tipo assistencial.

Há uma outra corrente de estudiosos que associa o problema de pobreza à política econômica geral do País, potencializando as imperfeições já existentes no mercado de mão-de-obra.

SCHUH (21), SCHUH & SINGH (22), BERRY & CLINE (3), por exemplo, enfatizam que existe uma tendência antiemprego na política econômica, à medida que estimula, através de subsídios e legislação trabalhista, a substituição de mão-de-obra por capital, por parte dos produtores componentes do setor moderno da agricultura. De outra parte, a pequena qualificação da mão-de-obra assalariada agrícola não tem permitido a sua utilização mais efetiva, em outras áreas da economia. Como conseqüência, a transferência dessa mão-de-obra para as áreas urbanas, onde marginalmente é empregada, tornou-se fenômeno comum. Em certas áreas, como São Paulo, em certos períodos do ano, essa mão-de-obra é recambiada para o trabalho agrícola, dando surgimento aos contingentes de "bóias-frias".

Em resumo, pode-se dizer que as soluções para o problema de pobreza na agricultura brasileira não são simples, principalmente para resolvê-lo no curto prazo e em sua totalidade. As opções de desenvolvimento estarão diretamente relacionadas com o diagnóstico que se faça das causas do problema.

3. AS OPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Não há dúvida de que são vários os fatores associados com o problema de pobreza na agricultura brasileira. Como tal, não há uma solução única: mais sen-

sato seria pensar-se em um "pacote" de medidas de políticas. Essas medidas podem ser agrupados em: 1) mudança tecnológica; 2) política econômica e mercado de mão-de-obra; e 3) mudanças estruturais.

3.1. Mudança tecnológica

Estudos empíricos disponíveis indicam que são limitadas as possibilidades de aumento de renda, com a tecnologia e a combinação de atividades atualmente em uso por parte dos pequenos produtores. Têm sido detectadas ineficiências na alocação dos recursos dos pequenos produtores. Entretanto, em muitas instâncias, os ganhos absolutos de renda não seriam substanciais com uma alocação mais eficiente. A mão-de-obra familiar disponível, em geral, excede os requisitos e as evidências mostram que, mesmo com a realocação dos recursos, a produtividade da mão-de-obra experimenta modestos aumentos (Ver, entre outros: PATRICK (17), GRABER (10), JORDÃO FILHO (11), MAGALHÃES (13), BARBOSA (1), CARVALHO FILHO (4), TEIXEIRA (23), PANAGIDES & FERREIRA (15). Conquanto os ganhos da realocação dos recursos devam ser procurados deve-se ter em mente — como será mostrado adiante — que, no longo prazo, deve ser facilitada a saída do excedente de mão-de-obra para ocupações fora do setor agrícola.

Por outro lado, estudos indicam que tecnologias alternativas, incluindo novos produtos podem apresentar grande potencial quanto à geração de níveis mais altos de renda (Ver, por exemplo: SANDERS & HOLLANDA (18), PANAGIDES & FERREIRA (15), FERREIRA (8), LISBOA SOBRINHO (12), GOMES (9), entre outros).

Um ponto importante a ser observado é que as novas tecnologias devem ser consistentes com as dotações de recursos dos pequenos produtores e simples na medida em que não aumentem os riscos a serem enfrentados pelos agricultores. Quanto aos novos produtos (fruticultura, suínos, aves etc.), restrições de demanda podem impedir grande expansão de tais atividades. Além disso, em casos de culturas perenes ou de longo período de espera, a subsistência dos agricultores tem que ser garantida, especialmente naqueles casos em que as explorações atuais tiverem de ser substituídas pelos novos produtos.

Como corolário dessa proposição deduz-se a necessidade de que as agências de pesquisa dirijam recursos e esforços no sentido de desenvolver técnicas de produção apropriadas para os pequenos produtores, de tal forma a tornar viável a sua adoção.

Parece haver concordância generalizada quanto à impossibilidade de resolver o problema de renda somente via tecnologia. No curto prazo, dois problemas devem ser enfrentados juntamente com a difusão de novas tecnologias: a) aperfeiçoamento nos mercados de produtos e b) eliminação gradativa de imperfeições nos mercados de insumos, particularmente mão-de-obra e capital.

3.2. Política econômica e mercado de mão-de-obra

Como foi indicado anteriormente, tem-se notado tendência antiemprego na

política econômica na medida em que estimula, através de subsídios e legislação trabalhista, a substituição de mão-de-obra por capital.

De acordo com SCHUH & SINGH, há dois aspectos importantes desta política. Primeiro, uma porção importante do subsídio à industrialização foi feita sob a forma de subsídios ao capital físico. Os empréstimos foram favorecidos com taxas de juros reais negativas. Segundo, os custos da mão-de-obra, para as firmas individuais, aumentaram como consequência da imposição do salário mínimo e das contribuições para a Previdência Social com base na folha de pagamento.

A combinação destes dois conjuntos de políticas criou distorção nos preços relativos dos fatores, com isso induzindo um processo de industrialização capital intensivo com baixa elasticidade de emprego. Ainda assim, a maioria dos empregos criados eram para pessoas com maiores habilidades e treinamento.

Portanto, a fim de aumentar a capacidade de absorção de mão-de-obra pelo setor não-agrícola essa distorção nos preços relativos dos fatores deve ser eliminada, não necessariamente pela eliminação dos subsídios e do programa de Previdência Social, mas de forma a evitar os efeitos indesejáveis sobre o emprego.

As disparidades educacionais constituem outra importante fonte de imperfeição no mercado de mão-de-obra, uma vez que não é suficiente mover-se a outra localidade ou tentar obter emprego alternativo se não se possui as habilidades necessárias. Portanto, o baixo nível de escolaridade parece constituir-se em importante restrição, tanto à habilidade quanto ao desejo de migrar e/ou mudar de ocupação para obter maiores níveis de renda. A educação deve ser considerada como importante instrumento de política de mercado de mão-de-obra, através da qual a mão-de-obra poderia avaliar melhor e responder às várias oportunidades de emprego que o mercado pode oferecer.

SCHUH & SINGH sugerem que as políticas não devem ser elaboradas somente com o objetivo de retirar do campo parte de seus trabalhadores e colocá-los, sem preparo, nos "ghettos" urbanos. É necessários, além da educação, que sejam eliminadas as tendenciosidades antiemprego nas políticas econômicas e de desenvolvimento e que sejam tomadas outras medidas tais como um padrão relativamente mais amplo e descentralizado de industrialização.

3.3. Mudanças estruturais

Na medida em que a restrição quantitativa de recursos, particularmente terra, representa obstáculo sério ao desenvolvimento dos grupos de baixa renda (como parece ser o caso em muitas áreas, dentre elas o Nordeste brasileiro) e cuja superação não pode ser obtida pelo mecanismo de mercado, restam as opções de mudança na estrutura fundiária e de colonização de novas áreas. As mudanças na estrutura fundiária estão associados ganhos e custos sociais que devem ser medidos e comparados, a fim de permitir julgamento apropriado. Em princípio, o problema de baixa renda pode ser resolvido, em boa parte, com esquemas redistribu-

butivos de terra (em áreas de ocupação antiga), através dos quais se relaxa a restrição de recursos dos pequenos proprietários e dos sem terra. Simultaneamente, quanto ao agregado, são esperados ganhos de eficiência, particularmente no que se relaciona com a utilização mais intensiva da terra e maior emprego da mão-de-obra. Várias razões podem justificar esses resultados esperados (CLINE (6)):

a) Dualismo no mercado de mão-de-obra tem sua origem na coexistência de grandes propriedades, organizadas sob a forma capitalista, com propriedades familiares nas quais a fonte principal de trabalho é a mão-de-obra familiar. Em razão do dualismo, pode-se demonstrar que o preço efetivo da mão-de-obra é menor nas pequenas propriedades do que nas grandes, porquanto estas são exploradas com técnicas e conjunto de produtos que são relativamente menos intensivos no uso de mão-de-obra, enquanto os pequenos proprietários podem explorar mais terras marginais, colocar maior proporção das terras sob cultivo e obter maior produção por unidade de terra disponível. Admitindo-se a existência de obstáculos a um perfeito equilíbrio no mercado de mão-de-obra, é de esperar que os pequenos estabelecimentos reteriam quantidade maior de mão-de-obra do que seria coerente com o equilíbrio, e haveria tendência para uma defasagem persistente do produto marginal da mão-de-obra nas propriedades familiares, em relação à dos grandes proprietários.

b) Imperfeição nos mercados de terra e capital. Argumenta-se que não só o trabalho tem preço efetivo menor nas propriedades familiares, mas também que o preço efetivo da terra e do capital são maiores naquelas propriedades. O diferencial de preço da terra acentua a diferença nos custos efetivos do trabalho, levando a uma combinação de mais trabalho com menos terra, nas pequenas propriedades, em comparação com as grandes. Por outro lado, as imperfeições no mercado de capitais tendem a acentuar o uso de menos trabalho nas grandes propriedades, mas, de certa forma, tendem a compensar a baixa produtividade média da terra. As imperfeições no mercado de capitais surgem, em geral, de programas especiais que tendem a subsidiar os capitais para os grandes proprietários, encorajando a substituição de trabalho por máquinas e equipamentos.

c) Terra para fins de reserva de valor. Em países com mercados de capital pouco desenvolvidos, especialmente naqueles com inflação crônica, os proprietários de terra podem achar vantajoso manter a terra para fins especulativos e preferem não enfrentar os riscos associados com as operações produtivas. Há ainda a possibilidade de que os grandes proprietários possam manter as terras somente para fins de poder político e/ou prestígio, em vez de produção. Evidentemente, essa hipótese repousa em comportamento irracional sob o aspecto econômico.

Além desses fatores, outros, tais como monopsonio no mercado de trabalho, autoconsumo nas pequenas propriedades e diferenciais de qualidade da terra, podem justificar os benefícios esperados de uma redistribuição de terra.

É evidente que a redistribuição de terra, ao gerar benefícios, traz, como contrapartida, custos. Além dos custos diretos — aquisição, transferência, administração etc. —, dependendo da magnitude do programa de redistribuição, os ajustes necessários podem ser elevados, podendo causar sérios problemas de curto prazo, tais como queda de produção, mudança radical no "product mix" etc. Entretanto, a despeito de seus custos, a reforma agrária pode, sob certas condi-

ções, representar instrumento capaz de, no curto prazo, proporcionar as oportunidades de renda e emprego e ser socialmente eficiente, em comparação com outros instrumentos (ver, por exemplo, CLINE (6), BARBOSA (1) e (2), BERRY & CLINE (3)).

A ocupação das áreas de fronteira pode fornecer esquema apropriado para a criação de novas oportunidades de renda e emprego (DIAS (7)). Atualmente a ocupação espontânea da fronteira agrícola tem sido a reprodução do sistema dualista existente nas áreas já colonizadas. De um lado, as melhores terras têm sido ocupadas com grandes lotes para serem utilizados de forma extensiva e, de outro, há ocupação desordenada de terras pouco apropriadas para o emprego de grande contingente de trabalhadores.

A experiência acumulada com a colonização dirigida sugere a viabilidade de um sistema de assentamento de colonos, bastando, para isso, eliminar os erros cometidos no passado (DIAS & CASTRO (7)).

4. LITERATURA CITADA

1. BARBOSA, T. *A normative analysis of land reform measures in the priority areas of Rio de Janeiro, Brazil*. Purdue University, 1973, pag. Tese PhD.
2. BARBOSA, T. *Dos Benefícios e dos Custos de Mudanças na Estrutura Fundiária*. Seminário sobre pobreza Rural no Brasil. s.n.t.
3. BERRY, A. & CLINE W. R. *Farm size, factor productivity and technical change in developing countries*. IBRD, 1976. Mimeografado.
4. CARVALHO FILHO, J.J. *Modelo estático de programação linear para os pequenos proprietários do Vale do Ribeira — São Paulo: Algumas implicações preliminares de política*. In: SEMINÁRIO SOBRE POBREZA RURAL NO BRASIL, Fortaleza, 1976. s.n.t.
5. CASTRO, M.C. *Colonização Dirigida no Brasil: Considerações Críticas sobre o Sistema de Implantação dos Projetos*. FIPE/USP, 1976. Mimeografado.
6. CLINE, W. R. *Economic Consequence of Land Reform in Brazil*. Amsterdam. North-Holland 1972.
7. DIAS, G.L. da Silva. *Mercado de Capital. Alocação de Tecnologia e o Ciclo de Vida*. SEMINÁRIO DO PROJETO "ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA GRUPOS DE BAIXA RENDA NA AGRICULTURA BRASILEIRA", Fortaleza, 1976. s.n.t.
8. FERREIRA, A.A. *Estudo da viabilidade técnico-econômica da fruticultura de clima temperado no Estado de Minas Gerais*. Viçosa. Universidade Federal de Viçosa, 1975. Tese Mestrado.
9. GOMES, G.C. *Estudo da viabilidade técnico-econômica da suinocultura da Zona da Mata*. Viçosa. Universidade Federal de Viçosa, 1974. Tese Mestrado.
10. CRABER, K.L. *Factors explaining farm production and family earnings of small farmers in Brazil*. Purdue University, 1975. Tese Mestrado.
11. JORDÃO FILHO, A. *Determinantes da renda familiar em áreas de agricultura de subsistência no Estado de Sergipe*. Viçosa. Universidade Federal de Viçosa, 1976. Tese de Mestrado.
12. LISBOA SOBRINHO, J. *Contribuição da avicultura ao desenvolvimento da região de Viçosa*. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 1975. Tese Mestrado.
13. MAGALHÃES, G.F.P. *Renda e lazer em agricultura de subsistência — o caso das zonas da Mata e Campo das Vertentes, MG*. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 1976. Tese de Mestrado.
14. PAIVA, R.M. *O problema da pobre na agricultura*. In: REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL, 15. Viçosa, 1977. s.n.t.
15. PANAGIDES, S.S. & FERREIRA, L.R. *Absorção de mão-de-obra na agricultura na Zona da Mata de Minas Gerais*. In: *Estudos sobre uma região agrícola: Zona da Mata de Minas Gerais*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972, 2v. (Série Monografias, 9 e 11).

16. PASTORE, J. **Agricultura de subsistência e opções tecnológicas.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TECNOLOGIA PARA EL PEQUEÑO AGRICULTOR. Assunção, 1977. s.n.t.
17. PATRICK, G.F. **Brazilian small farmers and production technology: a review of findings.** In: SEMINÁRIO SOBRE POBREZA RURAL NO BRASIL, Fortaleza, 1976. s.n.t.
18. SANDERS, J.H. & HOLLANDA, A.D. **Elaboração de nova tecnologia para pequenos agricultores; um estudo de caso na zona semiárida do Nordeste do Brasil.** Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1976. (Série Pesquisa, 11).
19. SCANDIZZO, P.L. **Resistance to innovation and economic dependence in Northeast Brazil.** In: SEMINAR ON ECONOMIC ANALYSIS IN THE DESIGN OF NEW TECHNOLOGIES FOR THE SMALL FARMER. Colombia, 1975 s.n.t.
20. SCANDIZBO, P.L., **Distribuição de terar, sistema de parceria e populações-metas do Nordeste do Brasil.** SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TECNOLOGIA PARA EL PEQUEÑO AGRICULTOR, Assunção, 1977. s.n.t.
21. SCHUH, G.E. "O problema da renda na agricultura brasileira". In: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Alternativas de Desenvolvimento para Grupos de Baixa Renda na Agricultura Brasileira.** Brasília, 1974. V. 2 p. 120-84.
22. SCHUH, G.E. & SINGH, R.D. **The labor market in Brazil: existing imperfections and future possibilities in the context of the country's rural poverty with special reference to the role of education.** Purdue University, s.d. Mimeografado.
25. TEIXEIRA, T.D. **Resource efficiency and the market for family labor: Small farms in the Sertão of Northeast, Brazil.** Purdue University, 1976. Tese Ph.D.