

POLÍTICA ECONÔMICA E POBREZA RURAL NO BRASIL*

Léo da Rocha Ferreira**

1. INTRODUÇÃO

O setor agrícola, caracterizado como setor dinâmico da economia até a Segunda Grande Guerra, em decorrência das exportações de produtos agrícolas, passou por uma drástica transformação com o advento da política de substituição de importações visando a promover a industrialização. Essa mudança de orientação política é resultado da tese, que prevaleceu imediatamente após a guerra, de que a industrialização por si só, constituía razão suficiente para a absorção do subdesenvolvimento (1).

Esta transformação só pode ser efetivada e ter guarida, mediante certas condicionantes favoráveis que fortaleceram a necessidade de um rápido processo de industrialização. Três principais condicionantes podem ser ressaltadas. A primeira foi a perda do poder político por parte da aristocracia rural a partir de 1930. A segunda foi a disseminação da doutrina sobre a deterioração das relações de troca entre os países produtores de matéria-prima e os industrializados, difundida por PREBISH (2). Finalmente, a terceira foi o sucesso do Plano Marshall na reabilitação econômica da Europa, após a II Guerra Mundial, que estimulou anseios de desenvolvimento por todo o mundo, especialmente na América Latina, África e Ásia.

A literatura sobre desenvolvimento econômico nas últimas décadas tem, de certo modo, contribuído para desviar a atenção dos estudiosos sobre aspectos considerados essenciais na compreensão do processo de desenvolvimento. A abundância e desencontro desta literatura parece indicar a crescente frustração dos estu-

(*) Trabalho apresentado na XV Reunião da Sociedade Brasileira de Economia Rural (SOBER), Viçosa, 18 a 21 de julho de 1977. O autor agradece os valiosos comentários e sugestões dos seus colegas Anna Luiza Ozório de Almeida e Gervásio Castro de Rezende. Como de praxe, porém, nenhum dos dois é responsável pelos erros e imperfeições deste trabalho.

(**) Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

(1) Veja FURTADO (11).

(2) PREBISCH (18).

diosos e planejadores nas suas tentativas de elaborar uma teoria e, em consequência, promover satisfatoriamente o desenvolvimento. O sucesso do Plano Marshall na reabilitação econômica da Europa, estimulou o desencadeamento de estudos, "teorias" e planos de ajuda aos países subdesenvolvidos. A literatura econômica que se desenvolveu em seguida ao Plano Marshall, objetivando promover o desenvolvimento dos países menos "favorecidos", não logrou êxito satisfatório em decorrência, fundamentalmente, de não considerar os fatores estruturais diferenciados da Europa e dos países subdesenvolvidos. Os estudos e modelos de desenvolvimento eram invariavelmente calcados em experiências válidas para os países europeus, mas não necessariamente aplicáveis aos países subdesenvolvidos. Estudantes que iam estagiar em universidades americanas e européias, retornavam a seus países treinados e doutrinados a visualizar o processo de desenvolvimento de maneira a excluir de sua análise elementos estruturais certamente irrelevantes nos Estados Unidos e Europa, contudo considerados indispensáveis em países como o Brasil.

Este meio extremamente favorável descrito acima, foi responsável pela tese de que somente através da industrialização, poderia o Brasil vencer o desafio do subdesenvolvimento, e de que a única estratégia que poderia tornar viável a industrialização seria a política de substituição de importações.

A partir do consenso de que industrializar era sinônimo de desenvolvimento, seguiu-se uma série de medidas fiscais, cambiais etc., destinadas a subvencionar a industrialização. Paralelamente, o setor agrícola foi negligenciado e ocasionalmente discriminado por não ser considerado vital na estratégia de desenvolvimento, mas apenas uma reserva de mão-de-obra excedente, absorvida pelo processo de rápida industrialização. O papel da agricultura neste período se resumia, principalmente, em atender à oferta de alimentos a preços baixos, de modo a subvencionar indiretamente os trabalhadores urbanos, e secundariamente, em gerar as divisas necessárias ao financiamento das importações de bens de capital. A insuficiente potencialidade da agricultura como propulsora do desenvolvimento econômico era geralmente atribuída à baixa elasticidade-renda da demanda da maioria dos produtos agrícolas e a contínua deterioração das relações de troca em relação aos produtos manufaturados. Comparada com as muitas modificações de política introduzidas na indústria, relativamente pouco tem-se feito na agricultura.

Convém a esta altura procurar fazer uma distinção entre dois tipos de agricultura — agricultura capitalista e agricultura de subsistência. A caracterização e distinção das duas não é tão fácil e imediata quanto possa parecer. A distinção básica é que a agricultura de subsistência se caracteriza pelo uso de mão-de-obra familiar em oposição à agricultura capitalista que é caracterizada pelo uso predominante da mão-de-obra assalariada ou contratada. A agricultura de subsistência não é necessariamente feita em pequena escala e a agricultura capitalista também não é necessariamente grande. O contraste entre os dois tipos de agricultura pode ainda ser percebido pelos distintos níveis tecnológicos, pela produtividade, pelo uso de recursos etc. No entanto, quanto a estes aspectos, a relação de causa e efeito ainda é discutível.

Embora ambos os tipos de agricultura sejam negligenciados, certamente e por motivos óbvios, é a agricultura de subsistência a que tem sido mais penalizada pela política de substituição de importação (3).

Deste modo, pode-se desde já postular uma relação de subordinação entre a agricultura de subsistência e a capitalista, onde o processo de desenvolvimento da agricultura é condicionado pelas relações entre a agricultura e o resto da economia. Em outras palavras, a compreensão do processo de desenvolvimento agrícola como um todo — incluindo aqui uma variada gama de padrões técnicos, econômicos e estruturais, por atividades e regiões — é inseparável do conhecimento do processo mais amplo (ou “modelo”) de desenvolvimento geral da economia brasileira. Este modelo gerou e agravou distorções no processo de desenvolvimento que só recentemente passaram a ser revistas e reavaliadas em decorrência de pontos de estrangulamento observados dentro da atual conjuntura econômica (4).

Dados os objetivos “simplistas” da política agrícola, de atender à oferta de alimentos a preços baixos e de gerar divisas necessárias ao financiamento do processo de industrialização, a produção agrícola foi dividida implicitamente em dois tipos distintos. O primeiro, que poderíamos chamar de culturas “capitalistas”, objetivando a exportação e eventualmente a redução da importação, foi fortemente amparado e estimulado pela política econômica. Neste caso temos o café, a soja, o cacau, o trigo (5) etc. O segundo visa à oferta interna de alimentos a baixo preço e foi negligenciado e mesmo discriminado pela política econômica. Produtos como o feijão, a mandioca, o milho e outros, comparativamente àqueles do primeiro grupo, são exemplos dos produtos que poderiam ser enquadrados nessa segunda categoria.

O primeiro grupo da produção agrícola foi beneficiado pela institucionalização de órgãos específicos destinados a orientar, a promover o desenvolvimento e a expansão da produção destes produtos. Deste modo, surgiram o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), a Comissão Executiva de Planificação da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) e outros órgãos, que tornaram viável toda uma infra-estrutura compatível com os objetivos da política econômica. Por outro lado, o segundo grupo foi esquecido e se ressentiu deste amparo.

(3) Veja PASTORE (16), onde uma avaliação das penalidades historicamente impostas ao setor agrícola é feita para o período de substituição de importações e mais recentemente o da promoção de exportações. O problema da avaliação de Pastore consiste em ignorar a distinção básica entre a agricultura de subsistência e a capitalista, analisando o setor agrícola de forma homogênea.

(4) Veja a excelente resenha de GOODMAN (12) sobre a controvérsia na literatura recente e o debate em torno da dinâmica da expansão agrícola e de seus efeitos sobre a estrutura agrária da sociedade rural.

(5) Veja MEYER, RASK e GLOVER (12).

O resultado natural da adoção desta estratégia foi o progressivo agravamento de uma situação de dualidade no setor agrícola. Desta forma, pode-se observar a coexistência de atividades caracterizadas por graus de concentração da produção radicalmente diferentes. De um lado, temos a agricultura de subsistência caracterizada por um grande número de pequenos produtores, que se articulam de maneira complexa com proprietários de terra, intermediários e usuários industriais. Outra característica marcante é o atraso técnico, e a conseqüente produção em condições de baixa rentabilidade com a venda de sua produção a baixo preço no meio urbano, uma vez que se aceita que a única opção dos pequenos produtores é o mercado de trabalho. Do outro lado, temos a agricultura capitalista caracterizada por uma produção em grande escala, à base de trabalho assalariado e investimentos de grandes porte. Evidentemente, trata-se de atividades de alta rentabilidade, pois beneficiam-se de toda uma série de estímulos e inovações técnicas e institucionais.

O objetivo deste trabalho é evidenciar o contínuo distanciamento da dualidade observada na agricultura brasileira entre os setores capitalistas e de subsistência. Propõe-se que o acesso diferenciado aos mercados de crédito, de insumos e de comercialização dos diversos grupos sócio-econômicos, envolvidos no processo produtivo, seria determinado pelas condições relativas de propriedade da terra e do capital. Por sua vez a falta de capital e de terra dificultam as condições de acesso dos pequenos produtores aos mercados rurais e perpetuam o quadro de baixo nível técnico e as demais características de pobreza rural. O agravamento e a perpetuação da pobreza rural, portanto, não constituem um problema isolado, sua solução não está desvinculada da política já existente, constituindo um quadro coerente com ela própria.

Após essa rápida descrição da evolução da política econômica, suas condicionantes e reflexos na agricultura brasileira, passamos à discussão de alguns indicadores que fortalecem nossas proposições.

2. A ESTRUTURA AGRÁRIA

Com o objetivo de substanciar essa proposição escolheu-se o Nordeste, onde o fenômeno da pobreza rural é reconhecidamente mais visível e atuante. O Nordeste com uma área de 1.802.077km² possui uma população em torno de 30 milhões de habitantes, dos quais cerca de 60% estão localizados em regiões semi-áridas, de solos geralmente pobres e sujeitos a secas periódicas e devastadoras que provocam situações de incerteza para os agricultores. A propriedade da terra é altamente concentrada, e a maior parte dos agricultores se caracteriza por não ter acesso à terra e por trabalhar sob distintas formas de parceria.

O quadro 1 apresenta dados do censo sobre a distribuição das terras por tamanho de estabelecimento agrícola para o Brasil e para o Nordeste em 1960 e 1970. A partir destes dados, pode ser visto que 60% dos estabelecimentos no Brasil com menos de 10 ha estavam localizados no Nordeste em 1970, constituin-

do estes, 45% do total dos estabelecimentos^{6/}. Também pode ser visto pelo quadro 1 que a proporção de estabelecimentos no Nordeste com menos de 10ha cresceu em 60% entre 1960 e 1970, o que representou um pouco menos do dobro em termos absolutos, isto é, de 873.124 para 1,5 milhão de estabelecimentos. Estes estabelecimentos representaram cerca de 70% do número total de estabelecimentos agrícolas do Nordeste em 1970, contudo compreenderam apenas 5% da área total do Nordeste. Embora a variada qualidade da terra e especialmente a grande quantidade de solos pobres não sejam levados em conta por estes dados, é bem reconhecido que em termos de recursos naturais o Nordeste em geral é considerado relativamente mais pobre do que outras regiões do Brasil. Sob este aspecto, isto é, por lidar com solos comparativamente inferiores, o problema da pobreza rural nos pequenos estabelecimentos do Nordeste é pior do que o de outras partes do Brasil. A renda per capita no meio rural nordestino, em 1974 foi inferior a US\$ 225, comparada com a média nacional em torno de US\$ 815(7).

A estrutura do capital pode ser avaliada a partir dos dados do quadro 2, extraídos dos Censos Agropecuários de 1950, 1960 e 1970, referentes a São Paulo, às Regiões Geográficas e ao País como um todo. A distribuição percentual aqui calculada é resultado da estimativa dos próprios agricultores sobre o valor corrente dos bens de capital no Estado em que se encontravam por ocasião do censo. Desta maneira, o exame comparativo dos dados deve merecer o cuidado necessário visto o processo inflacionário e outras mudanças decorrentes.

A terra e as benfeitorias representaram as principais formas de capital em São Paulo, em cada uma das regiões e no País. De uma maneira geral, foram semelhantes, nos três períodos, bem como a evolução das formas de capital observadas.

Houve uma queda generalizada da importância relativa da terra sobre as demais formas de capital de 1950 para 1960. Por outro lado, à exceção das regiões Nordeste e Centro-Oeste, de 1960 para 1970 houve um aumento da importância relativa da terra uma vez comparada às demais formas de capital. Paralelamente, o mesmo comportamento foi observado na participação do item benfeitorias, isto é, houve uma redução entre 1950 e 1960 e um aumento proporcional das benfeitorias no total dos investimentos em capital fixo de 1960 para 1970, com uma única exceção observada para o Estado de São Paulo.

6/ O Censo Agropecuário define o estabelecimento como uma unidade de produção sob uma única administração. Provavelmente, a concentração seria maior, se a distribuição de tamanho fosse baseada em unidade de propriedade.

7/ De acordo com dados do Banco Mundial (BIRD) (4).

QUADRO 1 — Distribuição das terras por tamanho de estabelecimentos agrícolas, Brasil e Nordeste, 1960-1970

Classes de Tamanho (ha)	1960				1970			
	Número	%	Área (1.000 ha)	%	Número	%	Área (1.000 ha)	%
BRASIL	3.337.769	100,00	249.862	100,00	4.924.019	100,00	294.145	100,00
					2.519.630	51,17	9.083	3,00
Menos de 10	1.495.020	44,79	5.952	2,38	1.934.392	39,28	60.070	20,43
10 — 100	1.491.415	44,68	47.566	19,04	414.746	8,42	108.743	36,97
100 — 1.000	314.831	9,43	86.029	34,43	35.425	0,72	80.059	27,22
1.000 — 10.000	30.883	0,93	71.421	28,88	1.416	0,03	36.190	12,30
10.000 e mais	1.569	0,05	38.893	15,57	18.377	0,37	—	—
Sem classificação	4.023	0,12	—	—				
NORDESTE	1.408.114	100,00	62.989	100,00				
					2.206.788	100,00	74.299	100,00
Menos de 10	873.124	62,01	2.746	4,36	1.499.625	67,95	4.069	5,48
10 — 100	421.183	29,91	13.744	21,82	560.903	25,42	17.821	24,07
100 — 1.000	105.388	7,48	27.544	43,73	126.124	5,72	32.049	43,20
1.000 — 10.000	7.483	0,53	15.363	24,39	8.501	0,38	17.363	23,39
10.000 e mais	179	0,01	3.592	5,70	160	0,01	2.867	3,86
Sem classificação	757	0,05	—	—	11.475	0,52	—	—

Fonte: Calculado a partir dos dados do Censo Agropecuário, 1960-1970.

QUADRO 2 — Distribuição, em termos percentuais, do investimento em capital fixo em São Paulo, Regiões Geográficas e no Brasil — 1950, 1960 e 1970.

ESTADOS OU REGIÕES	BENS IMÓVEIS				OUTROS BENS				% do Brasil (VIII)
	Anos	Terras (I)	Prédios e Construções (II)	Subtotal (III)	Maqui- naria(1) (IV)	Veículos (V)	Animais (VI)	Subtotal (VII)	
São Paulo	1950	79,4	13,4	92,8	2,4	4,9	(*)	7,2	24,1
	1960	66,2	13,6	79,8	3,6	3,4	13,2	20,2	20,3
	1970	70,5	12,5	83,0	3,2	2,4	11,4	17,0	22,3
Região Norte	1950	67,2	22,2	89,4	4,4	6,2	(*)	10,6	1,0
	1960	41,5	15,1	56,6	2,9	2,1	38,4	43,4	1,1
	1970	52,9	16,2	69,1	2,2	3,7	25,0	30,9	1,6
Região Nordeste	1950	74,9	17,5	92,4	1,8	5,8	(*)	7,6	17,0
	1960	60,6	12,4	73,0	1,2	1,0	24,8	27,0	17,4
	1970	56,9	20,8	77,7	1,0	1,2	20,1	22,3	15,2
Região Sudeste	1950	79,6	13,0	92,6	2,1	5,3	(*)	7,4	47,5
	1960	65,8	11,3	77,1	2,7	2,9	17,3	22,9	39,9
	1970	65,9	13,0	78,9	2,5	2,2	16,4	21,1	39,7
Região Sul	1950	77,3	14,7	92,0	2,2	5,8	(*)	8,0	30,0
	1960	61,9	13,3	75,2	3,0	3,3	18,5	24,8	31,1
	1970	64,3	14,1	78,4	4,2	2,8	14,6	21,6	32,5
Região Centro-Oeste	1950	77,4	13,8	91,2	1,2	7,6	(*)	8,8	4,5
	1960	59,9	6,7	66,6	1,0	1,8	30,6	33,4	10,5
	1970	56,6	10,4	67,0	1,6	1,7	29,7	33,0	11,0
Brasil	1950	77,9	14,4	92,3	2,0	5,7	(*)	7,7	100,0
	1960	62,8	11,7	74,5	2,4	2,5	20,6	25,5	100,0
	1970	62,7	14,3	77,0	2,8	2,2	18,0	23,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário.

(1) Para 1960 e 1970 foram agrupadas as categorias **máquinas e instrumentos** agrícolas em **maquinaria**.

(*) Para o ano de 1950, a categoria **animais** foi incluída na categoria **veículos**.

Coluna (III) + Coluna (VII) = 100%

A importância relativa da terra no Nordeste diminuiu de 74,9 em 1950, para 60,6 em 1960; diminuiu para 56,9 em 1970, ou seja, mais do que a queda de 77,9 para 62,8 e uma ligeira queda para 62,7 no Brasil como um todo, respectivamente. A proporção de capital investido em terras nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em 1970, foi baixa comparativamente às demais regiões, refletindo, talvez, a abundância relativa e os preços mais baixos da terra nestas regiões.

Quanto à importância relativa das benfeitorias, houve uma ligeira diminuição em todas as regiões e para o Brasil como um todo, de 1950 para 1960. No entanto, entre 1960 e 1970, a participação relativa de prédios e construções elevou-se, à exceção do Estado de São Paulo, onde ocorreu o inverso em ambos os casos.

O valor percentual dos animais, que de uma maneira geral constitui o principal investimento depois dos bens imóveis, declinou em São Paulo, em todas as regiões e no País, de 1960 para 1970.

A proporção do valor do capital agrícola total em veículos diminuiu de 1960 para 1970, à exceção das regiões Norte e Nordeste. Os investimentos em "maquinaria", como percentagem do investimento agrícola total, cresceram apenas para as regiões Sul e Centro-Oeste e para o Brasil entre 1960 e 1970. Nas demais regiões e em São Paulo houve uma ligeira queda no mesmo período.

A participação do capital renovável (outros bens) cresceu, entre 1950 e 1960, em todas as regiões, no entanto, em 1970, houve um aumento na sua participação, o que sugere um crescimento no nível de mecanização da agricultura.

A participação do Nordeste nos investimentos totais do setor agrícola nacional baixou de 17,4, em 1960, para 15,2 em 1970^{8/}.

A seguir, no quadro 3, apresentamos dados referentes ao valor dos bens e do montante de financiamento obtidos por tamanho de estabelecimento agrícola para o Brasil. De acordo com o Censo, considerou-se o valor dos bens dos estabelecimentos (terras, prédios e construções; animais, máquinas e instrumentos agrícolas, instalações e outras benfeitorias) com base nas estimativas dos informantes. Os resultados compreendem os valores dos bens próprios e dos bens de terceiros tomados em arrendamento, aluguel ou outra forma de cessão. Quanto ao item financiamentos obtidos, investigaram-se todas as modalidades de crédito

8/ PATRICK (17), na página 181 informa que no Nordeste reduziram-se de 87% da média brasileira, em 1940, para 69% em 1960 e que o investimento médio por trabalhador agrícola no Nordeste equivaleu a 46,8% da média do País em 1940, e declinou para 42,8 em 1960. Conclui que "o baixo nível de investimento por estabelecimento, por hectare e por trabalhador agrícola, constitui um dos fatores que explica a baixa produtividade da mão-de-obra no Nordeste em comparação com a média nacional".

ou financiamento obtidos, considerando tanto os concedidos por órgãos governamentais como os obtidos de estabelecimentos bancários, comerciais ou de particulares, desde que aplicados em atividades ligadas à exploração agropecuária. Não apresentamos os dados referentes ao montante de financiamento obtido para 1960, porque o Censo de 1960 limitou-se a divulgar o número de estabelecimentos que obtiveram financiamento.

Verifica-se que a maior diferença ocorre entre os muito pequenos (menos de 10) e os médios (10-1.000). Os grandes (mais de 1.000) não são comparáveis, por dedicarem-se sobretudo ao gado.

Desta forma, há uma clara indicação de que a maior proporção de pequenos estabelecimentos, vista no quadro 1, coincide com menor investimento em bens de capital (valor dos bens) e com menor montante de financiamentos obtidos (quadro 3). Isto é uma evidência que fortalece a proposição de que os pequenos têm menor acesso ao mercado de crédito e menor capacidade de acumulação. Em

QUADRO 3 — Valor dos bens(*) e financiamentos obtidos por tamanho de estabelecimento agrícola, Brasil, 1960 e 1970

Classe de Tamanho (ha)	Ano	Valor dos Bens		Financiamentos Obtidos	
		Em Cr\$ 1.000	%	Em Cr\$ 1.000	%
Menos de 10	1960	187.360	8,6	—	—
	1970	13.760.249	9,5	227.676	5,5
10 — 100	1960	805.705	35,9	—	—
	1970	48.653.431	33,6	1.370.322	33,1
100 — 1.000	1960	795.689	36,5	—	—
	1970	52.722.381	36,4	1.730.365	41,7
1.000 — 10.000	1960	358.754	16,4	—	—
	1970	25.541.477	17,7	646.778	15,6
10.000 e mais	1960	34.200	1,6	—	—
	1970	3.982.089	2,8	165.137	4,0
Sem declaração	1960	1.146	0,0	—	—
	1970	30.308	0,0	3.909	0,1
BRASIL	1960	2.182.854	100,0	—	—
	1970	144.709.933	100,0	4.144.187	100,0

Fonte: Censo Agropecuário.

(*) Inclui o valor dos bens imóveis e móveis, tais como: terras, benfeitorias, máquinas, instrumentos agrícolas, veículos, animais, etc.

decorrência, a rentabilidade também deve ser menor, o que leva a uma observação crítica da evolução dos rendimentos médios na agricultura.

O quadro 4 apresenta rendimentos médios de algumas culturas mais significativas para o Brasil no período de 1968/1975. Deste modo, a melhoria gradual dos rendimentos das culturas da produção capitalista (café, soja, trigo e cacau) contrasta com a relativa estagnação dos rendimentos das culturas de subsistência (mandioca, feijão e milho). Convém chamar a atenção de que os dados do quadro 4 constituem o rendimento médio para o Brasil e para todos os tamanhos de exploração. Se a análise comparativa for feita por regiões ou estados, ou tamanho, espera-se que o contraste de rendimentos entre os estados das regiões Norte e Nordeste e os da Centro-Sul seja ainda maior.

QUADRO 4 — Rendimento médio de culturas selecionadas, Brasil — 1968/1975 (kg/ha)

Ano	Café	Soja	Trigo	Cacau	Mandioca	Feijão	Milho
1968	807	907	882	345	14.615	660	1.337
1969	998	1.166	976	482	14.819	606	1.315
1970	628	1.144	973	444	14.553	635	1.442
1971	1.298	1.210	886	489	14.594	683	1.339
1972	1.320	1.470	424	515	14.532	679	1.413
1973	839	1.386	1.104	471	12.623	584	1.424
1974	1.419	1.531	1.157	538	...
1975	934	1.699	571	...

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE.

Em resumo, uma das características da agricultura brasileira é a multiplicidade de suas formas de produção. A coexistência no tempo e no espaço de diferentes formas de produção resulta necessariamente num processo dinâmico desigual cuja origem está associada ao nosso estilo de desenvolvimento global. Este processo desigual de desenvolvimento na agricultura tem-se agravado com o processo de industrialização e a conseqüente reformulação da política agrícola em termos de produção de produtos agrícolas para exportação e para atender à oferta interna a baixos preços. Desta forma, alguns fatos aparentemente desconexos ganham coerência quando situados dentro deste quadro mais amplo. A coexistência de pequenos produtores de baixa rentabilidade, que utilizam pouco ou nenhum insumo agrícola, com os grandes produtores de maior rentabilidade e "tecnologia moderna" fica melhor esclarecida.

A seguir, serão abordados os aspectos ligados à articulação entre essas formas de produção agrícola.

3. INTER-RELAÇÕES ENTRE AS UNIDADES DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Muito embora as formas de produção na agricultura brasileira sejam as mais variadas, há uma inter-relação de maneira a complementar e a suprir os fatores de produção necessários na agricultura capitalista e de subsistência. Este tipo de composição da produção agrícola ganha maior dimensão, na medida em que os agentes envolvidos participam, simultaneamente, de outras formas de produção, tais como arrendamento, trabalho assalariado etc., dando especial densidade à força de trabalho agrícola^{9/}. Visto sob este aspecto mais amplo, pode-se caracterizar uma relação funcional entre a agricultura capitalista e a agricultura de subsistência. De um lado, temos a agricultura de subsistência, que se caracteriza pelas unidades familiares, como ofertante líquida de mão-de-obra para o setor capitalista. Do outro lado, temos a agricultura capitalista como ofertante, embora em condições precárias, de terra e outros insumos agrícolas para o setor de subsistência. Para que haja produção no setor capitalista, este necessariamente recorre à mão-de-obra do setor de subsistência. Do mesmo modo que, para a produção do setor de subsistência, este recorre ao crédito não-institucional, ao arrendamento, à parceria etc., que são fornecidos pelo setor capitalista.

A partir desta visão orgânica fica evidenciada a inter-relação existente entre as diversas formas de produção. De modo que, necessariamente, o estudo da agricultura de subsistência requer simultaneamente o estudo da agricultura capitalista, e vice-versa.

Estudos recentes^{10/} indicam que há uma tendência de rompimento do equilíbrio entre os dois setores da produção agrícola com a aplicação das disparidades intra-setoriais e inter-regionais. Possivelmente, a política econômica na agricultura vem cada vez mais beneficiando os mesmos produtos (café, soja, cana-de-açúcar, trigo), certas regiões (Sul, Centro-Oeste) e certos grupos de produtores (grandes, monetizados e comerciais) mais do que os outros. A freqüência e a intensidade da atuação dessas políticas têm contribuído na ampliação das crescentes disparidades intra-regionais e intra-setoriais, tanto no que se refere a níveis de renda, como também a taxas de crescimento da produção.

4. NOVAS OPÇÕES PARA A AGRICULTURA

O problema da disparidade de crescimento econômico entre os grupos sócio-econômicos e regiões brasileiras não é novo e tem sido motivo de amplo debate entre os estudiosos para a economia como um todo^{11/}. O que a análise até aqui sugere; é que este problema se manifeste de forma particularmente aguda na agri-

9/ Para uma evidência empírica, veja FONTENELE (10).

10/ A título de exemplo veja D'INCAO e ELLO (6) e SAMPAIO e FERREIRA IRMÃO (20).

11/ Ver a respeito TAVARES e SERRA (21), BACHA e outros (1), FISHLOW (9) e LANGONI (13).

cultura. O processo de crescimento responsável pela disparidade entre os grupos sócio-econômicos rurais tem contribuído para agravar, em anos recentes, o dualismo existente na agricultura brasileira. Embora a experiência mostre a dificuldade existente em compatibilizar crescimento e equidade, como vistas a um real processo de desenvolvimento^{12/}, acredita-se que no caso específico da agricultura brasileira o **trade-off** não implique grandes perdas na taxa de crescimento, visto que há uma clara indicação de que os retornos à escala referentes a grande maioria dos produtos agrícolas sejam constantes^{13/}. A nova opção da política agrícola deverá, desta maneira, considerar as diferenças de acesso ao uso dos fatores de produção e acesso aos mercados de produtos pelos distintos grupos sócio-econômicos.

O patrimônio e a diferenciação das condições de propriedades dos produtores agrícola não deverão ser elementos essenciais, como têm sido observados até então, na distinção dos benefícios da política agrícola. Novas formas de cooperativismo deverão ser estudadas de modo a contornar este problema.

Outro aspecto importante com implicações nos padrões de crescimento da agricultura, refere-se à política de preços para produtos e insumos agrícolas. Uma das características da política agrícola é a constante intervenção no mercado de maneira a influenciar os preços com objetivos predeterminados. Os propósitos da intervenção; em geral, têm como objetivo estimular a produção de determinados produtos, aumentar o uso de algum insumo, ou baratear os preços dos gêneros alimentícios considerados de primeira necessidade para os consumidores. A implementação deste tipo de política que, de uma maneira geral, tem alcançado os seus objetivos a curto prazo, em um horizonte mais amplo, tem contribuído para desorganizar a produção, gerando distorções na alocação de recursos, e para reduzir a participação dos pequenos agricultores no processo de crescimento. A vulnerabilidade dos pequenos produtores a este tipo de política é maior visto que sua reação é limitada por menor disponibilidade de recursos e de acesso à informação de mercados.

As características da estrutura agrária e sua relação com o processo de crescimento da agricultura é um aspecto essencial a ser considerado. Conforme já foi discutido, a estrutura agrária atual foi moldada visando a atender aos interesses dos grupos urbano-industriais que assumiram a hegemonia política e econômica a partir de 1930. Desta forma, o processo de urbanização e o crescimento industrial brasileiro é resultado da mobilização do excedente agrícola, onde se incluem os fluxos reais e financeiros, e os termos dessa transferência. Em decorrência, visto que a taxa de liberação de recursos pela agricultura é satisfatória, não há

12/ Conclusões semelhantes foram também apontadas em PATRICK (7) e FARM Growth in Brazil (8).

13/ Conclusões empíricas a este respeito foram constatadas pelas seguintes pesquisas: (2, 5, 7, 8 e 15).

interesse ou pressão para transformar a estrutura agrária e deste modo, as diferentes formas de produção podem coexistir de maneira a manter o processo de acumulação de capital nos centros urbanos- industriais^{14/}.

Finalmente, nova orientação deve ser dada ao papel até aqui desempenhado pelo setor agrícola de gerar as divisas necessárias ao financiamento das importações de bens de capital. A partir da relação entre a expansão do comércio externo brasileiro, em anos recentes, e o desempenho da economia como um todo, há evidências de contínua exacerbação dos desequilíbrios regionais de renda^{15/}. Tanto a origem das exportações que mais cresceram, como a utilização dos produtos importados têm favorecido desproporcionalmente as regiões mais desenvolvidas do Brasil. Os produtos primários não-tradicionais, como a soja, a carne e o milho, responsáveis por grande parte do aumento recente nas receitas de exportação de bens de capitais e insumos agrícolas, são produzidos e utilizados respectivamente, quase exclusivamente, na região Centro-Sul, mais especificamente no Sul, que desta maneira aumentou muito sua participação, já substancial, no total das transações brasileiras com o exterior^{16/}. Desta maneira, as tendências concentradoras da política de exportação e os seus efeitos multiplicadores passam a contribuir no agravamento dos desníveis regionais, e paralelamente a distanciar ainda mais a agricultura de subsistência da agricultura capitalista.

A implicação deste **status quo** na agricultura, porém, é o agravamento das diferenciações entre os grupos sócio-econômicos não só agrícolas, como também não-agrícolas. A única alternativa para os agricultores de baixa renda passa a ser a migração para novas regiões agrícolas, ou para os centros urbanos, provocando crescente deterioração dos serviços de infra-estrutura em face da capacidade do atendimento da demanda destes serviços, tendo em vista as elevadas taxas de imigração rural^{17/}.

5. CONCLUSÃO

Reorientar a política agrícola de modo a combinar crescimento com equidade distributiva não é, e nem será, tarefa fácil. Contudo, esta opção só será possível, na medida em que haja um reconhecimento do inter-relacionamento dos vários aspectos envolvidos no desenvolvimento agrícola; tais como a estrutura agrária, o comportamento da oferta agrícola, o desenvolvimento desigual da agricultura por atividades ou regiões etc. Estes aspectos estão interligados num processo geral de desenvolvimento cujos determinantes mais fundamentais ultra-

14/ Veja David E. GOODMAN (12).

15/ Veja John REDWOOD (19).

16/ Veja REDWOOD (19).

17/ Para citar apenas um exemplo entre muitos estudos que nos levam a essa conclusão veja SUDENE (3).

passam as fronteiras do setor agrícola propriamente dito. Conseqüentemente, a política econômica que vise a crescimento com equidade distributiva deverá atuar de maneira a promover o nivelamento da agricultura de subsistência com a agricultura capitalista, tornando viável ao primeiro grupo o acesso aos fatores de produção e rompendo, desta maneira, o ciclo da pobreza rural.

6. LITERATURA CITADA

1. BACHA, E.L.; MATA, & MODENESI, R.L. **Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate**, Coleção Relatório de Pesquisa, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972) n.º 12, 258p.
2. BARBOSA, T. Dos benefícios e dos custos de mudanças na estrutura fundiária. (Trabalho apresentado no Seminário sobre Pobreza Rural no Brasil, UFC, agosto de 1976), mimeo.
3. BRASIL. SUDENE. **Abastecimento Alimentar no Nordeste Urbano**: Grande Recife, Recife SUDENE/UFPe, 1975, 547p. (Série Pesquisas, 5.)
4. BRASIL **Rio Grande do Norte: projeto de desenvolvimento rural — RURALNORTE** (Tradução não-oficial), BIRD, agosto de 1975.
5. CLINE, W.R. **Economic consequences of land reform in Brazil**. Amsterdam, North Holland, 1970.
6. D'INCAO E MELLO, M.C. **O "Bóia-fria": acumulação e miséria**, Petrópolis, Editora Vozes, 1975, 154p.
7. ETTORI, O.J.T. et al. Custo de Produção de cana industrial produzido pelos fornecedores cotistas em São Paulo. **Agricultura em São Paulo**, 15: 33-54, 1968.
8. FARM growth in Brazil, Columbus, Research contract AID/csd-2501, Ohio State University 1975. (Research Contract AID/csd-2501).
9. FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income, *American Economic Review*, 62(2): 391-402. Maio 1972.
10. FONTENELLE, L.R.F. Perspectiva empírica de um sistema agrário. **Revista de Ciências Sociais**, 4(1): 203-50, 1973.
11. FURTADO, C. **Análise do "modelo brasileiro"** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, 122p.
12. GOODMAN, D.E. Estrutura Rural, excedente agrícola e modos de produção no Nordeste brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 6(2): 461-88, ago., 1976.
13. LANGONI, C.G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973, 312p.
14. MEYER, R.L.; RASK, N. & GLOVER, T. Impacto do programa brasileiro de trigo sobre a utilização de recursos e tecnologia. In: Mendonça de Barros Jr., Graham, H. **Estudos sobre a modernização da agricultura brasileira**. São Paulo. USP/IPEA, 1977, 190p.
15. MORAES, F.J.M. **Custo e rentabilidade para os fornecedores de cana-de-açúcar no município de Piracicaba na safra 1963/1964**, Piracicaba, ESALQ, 1965. (Boletim Técnico Científico, 25), fico, 25).
16. PASTORE, A.C. **Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico**, s.1. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1973, 31p. (mimeografado.)
17. PATRICK, G.F. **O desenvolvimento agrícola do nordeste**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972 319p. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 11.)
18. PREBISH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, 206p.
19. REDWOOD III, J. Algumas notas sobre exportação e desenvolvimento regional. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 6(2): 431-60, ago. 1976.
20. SAMPAIO, Y & FERREIRA IRMÃO, J. **Emprego e pobreza rural**, Recife, CME/PIMES, 1977, 164p. (Série ePesquisas, 7.)
21. TAVARES, M.C. & SERRA, J. Más allá del estanciamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente. **El Trimestre Económico**, 33(4) 905-50, dez. 1971.