

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE
REGIÕES AGRÍCOLAS NO BRASIL:
UM ESQUEMA DE ESTUDO (*)

RUI MILLER PAIVA (**)

1 — INTRODUÇÃO

O estudo detalhado de regiões agrícolas, com a finalidade de estabelecer programas de desenvolvimento econômico e social, constitui, ultimamente, prática frequente no Brasil. Muitos são os escritórios particulares e as agências governamentais que se dedicam ao estudo de regiões que não acompanham o ritmo de desenvolvimento do País. Os estudos realizados por esses órgãos deixam, porém, muito a desejar. Realizam levantamentos dispendiosos e demorados em que coletam grande série de dados de pequeno ou nenhum interesse e, frequentemente, deixam de apurar informações que seriam básicas à solução dos problemas que afligem a região. Não conseguem, por isso, elaborar um programa efetivo de medidas em favor da agricultura da região.

São várias as causas de “desperdícios” que ocorrem na execução desses estudos. Primeiramente, é de convir que não é fácil escolher o que se deve estudar. Não se dispõe ainda de uma teoria adequada de desenvolvimento regional que mostre o comportamento das variáveis mais importantes no desenvolvimento econômico de uma região. Somente nos últimos tempos é que os economistas têm se dedicado ao estudo dos problemas regionais, problemas esses que se

(*) O autor agradece as críticas feitas pelos Drs. Stahis Panagides e George F. Patrick a uma versão preliminar deste trabalho.

(**) Técnico do INPES/IPEA — Ministério do Planejamento.

mostram particularmente complexos uma vez que a importância dos fatores se modifica quando se trata de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Parte do desperdício também se deve à atitude ainda comum entre os estudiosos no Brasil de se interessarem mais por uma descrição pormenorizada das condições existentes numa região do que por uma análise lúcida das causas responsáveis por essas condições.

No presente trabalho procuramos mostrar como se pode racionalizar a escolha dos estudos de modo a torná-los mais úteis à elaboração de um programa de desenvolvimento da agricultura de uma região. De início, apresentamos algumas coordenadas, que estabelecem o sentido e as limitações básicas do trabalho. A seguir, discutimos a escolha das metas, através das quais se pode alcançar o desenvolvimento econômico desejado da região. Posteriormente, apresentamos um modelo explicativo das variáveis mais importantes na obtenção dessas metas, a partir do qual se estabelecem os estudos a serem executados assim como os métodos a serem adotados. Com esses estudos obtêm-se os conhecimentos necessários à formulação de um programa em favor do desenvolvimento agrícola da região. Terminamos o trabalho com algumas considerações em torno das medidas de caráter excepcional que, em geral, se fazem necessárias à execução de um programa de desenvolvimento de uma região agrícola.

II — LIMITAÇÕES DO TRABALHO

As limitações deste trabalho são diversas, conforme veremos no transcorrer do mesmo. Algumas destas, porém, é conveniente que sejam explicitadas de início. A primeira delas diz respeito à limitação de seu campo de atividade. Como foi dito há pouco, a finalidade deste trabalho é estabelecer normas para a escolha de estudos que se fazem necessários a um programa em favor da agricultura da região. De acordo com esta definição não serão consideradas as possibilidades que outros setores podem oferecer ao desenvolvimento da região, como é o caso das atividades extrativas minerais e, especialmente, atividades industriais. Aliás, no campo da indústria serão consideradas neste trabalho apenas as indústrias de beneficiamento e processamento de produtos agrícolas quando há possibilidades econômicas para elas.

Outro fato que impõe uma limitação neste trabalho é estar ele preso a certas linhas básicas de política agrícola, linhas estas estabelecidas pelos princípios constitucionais e sistemas de governo do País. Compreende-se a razão dessa dependência, pois se a finalidade do trabalho é elaborar um programa em favor da agricultura não se pode pregar um programa conflitante com os princípios estabelecidos no País. Esta dependência limita, de certo modo, os estudos a serem realizados. Não faz sentido, por exemplo, realizar um estudo minucioso, a nível de propriedade agrícola, dos recursos existentes na região, assim como proceder a um levantamento detalhado da utilização desses recursos pelos seus proprietários. Tais informações somente se fazem necessárias se a política agrícola do País permite impor um planejamento rígido e detalhado da produção e das técnicas usadas pelos agricultores em suas propriedades agrícolas, como ocorre, por vezes, nos países socialistas de economia centralizada. Nos países de economia orientada pelo mercado, como é o caso do Brasil, onde as decisões dos agricultores quanto à colocação de seus recursos são tomadas com base nas perspectivas de preços dos mercados, dos produtos e dos fatores, não há lugar para um planejamento centralizado ou um zoneamento rígido de produção e, portanto, esses estudos e levantamentos não se fazem necessários. Em países de economia orientada pelo mercado, o instrumental político de que os países dispõem para agir em favor da agricultura, é mais limitado.

De forma resumida, o instrumental político de nosso país se restringe ao emprego dos seguintes elementos:

- prestação de assistência técnica aos agricultores, através dos serviços de experimentação, ensino e extensão agrícola;
- prestação de assistência financeira através de bancos oficiais e particulares;
- prestação de alguns serviços especiais como sejam: a venda de sementes selecionadas e outros insumos, a execução de trabalhos mecânicos pesados (aração e destoca), a construção de açudes, projetos de irrigação etc.;
- garantia de preços mínimos e fixação de preços máximos para produtos considerados de maior importância;

- estabelecimento de melhores condições de comercialização, através da construção de armazéns, estradas, mercados centrais etc.; e fixação de normas que facilitem as transações (padronização, classificação e serviços de informação de mercado);
- estabelecimento de incentivos fiscais, favorecendo alguns produtos e insumos usados na agricultura em algumas regiões do país;
- possibilidades de obrigar o uso adequado dos solos assim como a melhoria nas condições de trabalho e de salário através da legislação referente à reforma agrária e ao estatuto do trabalhador rural.

Apenas para um único produto, a cana-de-açúcar, dispõe-se de um instrumento que permite um controle efetivo da produção. Com os demais produtos, a ação do governo se faz sentir de forma indireta através dos elementos citados. Ao se escolherem os estudos que devem ser realizados numa região agrícola do país, deve-se, pois, considerar esse instrumental político se o que se deseja com os estudos é de fato estabelecer um programa factível de desenvolvimento para a região.

Ainda com referências a limitações deste estudo, devemos esclarecer que não pretendemos com ele descer à análise de eficiência dos órgãos responsáveis pela implementação desse instrumental, isto é, assistência, crédito, preços mínimos, reforma agrária etc. Iremos dizer apenas se há falta desses elementos na região, mas não serão determinadas suas causas e sugeridas mudanças para que os mesmos possam atender às necessidades da região. Adotamos esse critério por considerar que os estudos referentes à melhoria desses órgãos devem ser realizados abrangendo os órgãos como um todo, o que requer estudos de caráter mais amplo, fugindo portanto, do escopo regional deste trabalho.

III — DEFINIÇÃO DAS METAS

Com referência às metas, adotaremos um critério de certo modo simplista. Admitiremos que o desenvolvimento da região se processa através do aumento da renda líquida das empresas agrícolas. Que se dando aos agricultores empresários e à região condições favoráveis para esse aumento de renda, ter-se-ão asseguradas as demais melhorias e modificações que caracterizam o desenvolvimento econômico.

Sob certos aspectos, usar o aumento da Renda Líquida das empresas agrícolas como meta para se alcançar o desenvolvimento de uma região, é uma medida prática e operacional, pois o agricultor tem nas perspectivas de um aumento de renda o seu grande incentivo para melhor utilizar o principal recurso econômico que a região dispõe, que são suas terras. Contudo, não é uma solução ideal. Ainda que a Renda Líquida das empresas se constitua num dos elementos mais importantes da Renda Líquida ou do Produto Interno Líquido de uma região — que são os indicadores comumente aceitos do desenvolvimento econômico — encontram-se algumas limitações sérias no seu emprego. A principal delas é que o aumento da Renda Líquida das empresas pode ocorrer com o emprego de técnicas que colidem com a manutenção do nível de empregos na região; e pode mesmo ocorrer com a redução da produção total, que por sua vez é responsável pelo desenvolvimento do comércio e demais atividades do setor terciário da região.

Desse modo, para se tornar a Renda Líquida das empresas agrícolas como meta do desenvolvimento de uma região, faz-se necessário adotar outras metas paralelas que atuem como elementos moderadores daquela. A primeira dessas metas auxiliares refere-se à utilização da mão-de-obra. Se a disponibilidade da mão-de-obra da região se mostra excessiva face à possibilidade de as empresas agrícolas a utilizarem, faz-se necessário julgar da conveniência de se incentivar as culturas e as técnicas que fazem uso mais intensivo da mão-de-obra em detrimento a outras que não a utilizam intensamente, ainda que estas últimas ofereçam melhores perspectivas de um aumento de renda líquida. É o caso por exemplo da moto-mecanização ou da pecuária extensiva que em muitas regiões do País frequentemente se mostra mais lucrativa do que a pecuária intensiva. A decisão a ser adotada neste caso deve se basear numa ponderação cuidadosa dos prós e contras de cada cultura e processo, conforme será discutido posteriormente.

Outra meta auxiliar que deve ser considerada no desenvolvimento de uma região diz respeito à melhoria do padrão cultural e das condições de vida dos agricultores. A especificação dessa melhoria, como meta independente, prende-se, em parte, ao fato de que o aumento da renda líquida das empresas agrícolas nem sempre resulta nessa melhoria de vida do agricultor não proprietário, fazendo-se, assim, ne-

cessária uma ação política direta em favor dessa melhoria. Outra razão de se fazer essa inclusão é mais complexa e requer explicação mais prolongada.

Sabe-se que o aumento de produção, a modificação de técnicas e o aumento de produtividade, tornam-se de fácil aceitação pelos agricultores quando estes se vêem face às perspectivas de melhores preços e de melhores rendas líquidas. Quando essas perspectivas não se mostram favoráveis, as mudanças de produção, de técnica e de produtividade são de difícil aceitação por eles.

Infelizmente, perspectivas favoráveis de aumento de renda líquida nem sempre existem em nosso País. Em parte, porque muitos agricultores estão localizados em regiões que não dispõem de condições de clima, solo, topografia, distância de mercado e outras, que permitam obter renda satisfatória na exploração agrícola. E, em parte, também por existir um problema estrutural em nossa agricultura. A percentagem de mão-de-obra no setor agrícola do País é muito elevado (cerca de 50%) em relação ao setor não agrícola. E como dispomos no País de abundante reserva de terras adequadas à produção agrícola, resulta que a oferta de produtos agrícolas tradicionais e de exportação ocasional (mandioca, milho, feijão, arroz etc.) é muito elevada, mantendo os preços desses produtos em nível que não permite perspectivas satisfatórias de renda líquida a uma grande percentagem de agricultores.

Para se conseguir o desenvolvimento de uma região agrícola no Brasil, tem-se, portanto, com muita frequência de enfrentar essa série de dificuldades que é a de conseguir uma melhoria de produção e de produtividade por parte de agricultores-empresários sem que estes tenham perspectivas satisfatórias de preços e de renda líquida. E isso não é fácil de ser conseguido. Possivelmente, a forma de obtê-la será através de elevação do nível cultural desses agricultores. Pois, como se observa, mesmo não existindo perspectivas favoráveis de renda, os agricultores de nível cultural elevado reagem melhor do que os agricultores de baixo nível, isto é, não reduzem, como estes, sua atividade agrícola a uma produção mínima de produtos essenciais, apenas para sobreviverem (que em muitas regiões do País se limitam a feijão, farinha e rapadura) e tão pouco deixam suas condições de vida deteriorarem a um mínimo primitivo de conforto e sanidade. Mesmo forçados por condições desfavoráveis de

preço e mercado, esses agricultores continuam produzindo maiores volumes de produtos, a fim de conseguirem, pelo menos, as condições de vida, de alimentação e de habitação que consideram mínimas necessárias à sua família. Passam, por conseguinte, a gozar de uma melhor renda real do que os agricultores de baixo nível cultural; ainda que não tenham com isso um aumento de renda financeira.

Aliás, essa melhoria do nível cultural dos agricultores deverá ter outras repercussões favoráveis sobre o desenvolvimento regional. À medida que esse comportamento se generalizar entre os agricultores de uma região é de se esperar que os benefícios desse aumento de produção possam ser ampliados, pois os agricultores poderão se especializar nos produtos que tiverem maior vantagem comparativa e procederem trocas entre eles, assim como poderá se desenvolver a indústria local de pequenos utensílios domésticos e agrícolas a fim de trocar seus produtos com os excedentes de alimento dos agricultores. Essa especialização e troca poderão dar origem a um processo crescente e de certo modo autônomo de atividades produtivas em toda a região, as quais deverão, posteriormente, integrar-se na economia comercial do País.

Julgamos, por isso, necessário incluir a elevação de nível de cultura e das condições de vida dos agricultores como terceira meta para se alcançar o desenvolvimento econômico de uma região agrícola. Apesar de sua importância, não vamos considerá-la devidamente neste trabalho. Trata-se de um assunto que diz respeito à educação e à mudança do comportamento dos agricultores e que requer estudos e programas especiais que fogem às nossas possibilidades. Ficaremos limitados, neste trabalho, a discutir um plano de estudos para atender a primeira meta ou seja, o aumento de renda líquida nas empresas agrícolas, não perdendo porém de vista as implicações impostas pelas duas outras metas aqui mencionadas.

IV — *ESQUEMA DE ANÁLISE*

Estabelecido o aumento da renda líquida das explorações agrícolas como objetivo a ser alcançado na região, é preciso estudar a forma de se conseguir esse aumento de renda.

Para esse fim, adotaremos um esquema de análise que estabelece a renda da empresa como função dos seguintes elementos:

- 1) Escolha adequada das explorações (cultura e criações);
- 2) Escolha de técnicas agropecuárias economicamente mais indicadas;
- 3) Níveis favoráveis de preços dos produtos agrícolas;
- 4) Níveis favoráveis de preços dos insumos;
- 5) Solução de outros problemas de caráter geral da região.

De acordo com esse esquema, os agricultores devem obter aumento de renda à medida que escolhem explorações que melhor se adaptam às condições de solo e clima de suas propriedades e às possibilidades de mercado da região e que adotem técnicas agrícolas economicamente mais indicadas; à medida, também, que os níveis de preços dos produtos agrícolas se elevam e que os preços dos insumos diminuem. Ademais, essa renda ainda poderá se ampliar à medida que forem sendo solucionados os problemas de caráter geral da região tais como: melhorias da infra-estrutura, melhoria dos serviços de assistência técnica e financeira além de muitos outros problemas.

O estudo a ser feito na região deve, portanto, ter por objetivo determinar esses elementos, isto é: as explorações e as técnicas que se mostram mais lucrativas na região; as medidas que devem ser adotadas para se ter uma melhoria nos preços dos produtos e uma diminuição nos preços dos insumos; assim como, as soluções que precisam ser dadas aos problemas de natureza geral existentes na região.

Veremos, a seguir, como deve ser conduzido cada um desses estudos.

1 e 2 — ESCOLHA DE EXPLORAÇÕES E TÉCNICAS MAIS LUCRATIVAS: As escolhas das explorações e das técnicas devem ser estudadas em conjunto. Como os resultados financeiros das diferentes culturas e criações variam muito com as técnicas adotadas, não há razão para estudá-las em separado.

As determinações das explorações como das técnicas podem ser feitas empiricamente na região. A metodologia usada dependerá em parte das explorações e das técnicas aí existentes. No caso de existir na região uma diversidade de explorações e de técnicas inclusive técnicas mais modernas, pode-se estudar uma amostra representativa das propriedades de cada uma das áreas da região e relacionar-se as combinações de explorações e de técnicas nelas existentes com as rendas líquidas obtidas nessas propriedades.

Este processo, ainda que tecnicamente grosseiro, foi adotado por muito tempo nos Estados Unidos com bons resultados antes do desenvolvimento de métodos mais elaborados.

No caso, porém, de não existir na região estudada propriedades agrícolas com técnicas mais modernas, esse "Método Comparativo" não tem razão de ser usado, pois não se poderão medir com ele os benefícios que terão os agricultores com o emprego de técnicas mais modernas.

Faz-se, então, necessário adotar o "Método de Orçamento" que se baseia principalmente nas produtividades físicas dos fatores (relações insumo/produto) obtidas nas diferentes explorações e técnicas. Essas relações são obtidas em explorações reais na própria região.

Com base nessas relações físicas, assim como nos preços dos fatores e dos produtos, pode-se avaliar os aumentos e diminuições de despesas e rendimentos que se obtêm numa empresa agrícola, com as mudanças de técnicas e de explorações e, por conseguinte, os resultados finais na forma de renda líquida ou lucro.

Como variação deste método, existe o chamado "Método de Modelos", onde as relações insumo/produto são estabelecidas com base em investigações controladas de laboratórios e de campos experimentais, de modo a se ter determinações mais rigorosas e menos sujeitas aos fatores não controláveis da natureza.

Através desses métodos, pode-se concluir que uma determinada combinação de exploração e de técnicas agrícolas é mais lucrativa que outras mas não permite que se encontre entre as várias combinações possíveis de exploração e de técnicas aquela que produz os resultados considerados "ótimos". Para se chegar a esse melhor resultado faz-se ne-

cessário adaptar métodos que recorrem à análise matemática como os de Programação Linear e de Funções de Produção.

Para se aplicar adequadamente os métodos de “Orçamento” de “Modelos” e de “Programação Linear”, faz-se necessário proceder as seguintes determinações básicas:

- a) dividir a região em áreas geo-econômicas;
- b) estabelecer os “conjuntos de técnicas”, de diferentes níveis de modernização, que podem ser utilizados nessas áreas; e
- c) determinar a produtividade física (relação insumo/produto) dos diversos “conjuntos de técnicas” nas principais explorações e áreas geo-econômicas da região.

Os dois primeiros itens (a e b) têm como objetivo facilitar a execução dos demais e proporcionar condições de maior precisão para as determinações posteriores. As considerações que devemos fazer a respeito desses itens são as seguintes:

As áreas geo-econômicas devem ser individualizadas de acordo com as “aptidões agrícolas” que elas demonstrem. Podem ser estabelecidas com base nos mapas de solo e clima da região e nos elementos de infra-estrutura que permitem diferenciar economicamente essas áreas.

O conjunto de técnicas ou “package of techniques”, como dizem os americanos, refere-se às técnicas que se complementam e que devem ser aplicadas em conjunto. Assim, no caso da produção de leite, a introdução de gado de raça deve ser complementada com a produção ou aquisição de rações concentradas, sais minerais e combate mais cuidadoso às doenças e pragas, sem o que o gado de raça não poderá subsistir. A introdução do trator na propriedade agrícola, em substituição à tração animal, deve ser acompanhada pelo uso de seus complementos: arados, cultivadores e carretas, para que se possa reduzir o seu custo. De acordo com as características da agricultura da região e das condições econômicas aí prevalentes, pode-se estabelecer diversos “conjuntos de técnicas”, representativos de diversos níveis de modernização, a fim de se estudar o comportamento econômico de cada um deles e determinar os que devem ser acon-

selhados para a região. Desse modo, estudam-se alguns “conjuntos de técnicas” e não uma multiplicidade de técnicas individuais.

Estabelecidos esses dois itens, pode-se passar às determinações das relações físicas de produtividade mencionadas no item c. Essas determinações devem ser feitas preferivelmente com base nos resultados das Estações Experimentais da região ou com base nos resultados obtidos por agricultores individuais que as estejam usando. Não existindo tais resultados, deverão ser procurados dados de outras regiões, de condições agrícolas similares.

Obtendo-se esses elementos, pode-se, em seguida, calcular e confrontar os resultados econômicos das diferentes combinações de explorações e de técnicas pelos processos de “orçamento”, de “modelo” ou de “programação”.

Tratando-se de produtos de mercado de consumo limitado, como é o caso de frutas, verduras e legumes, faz-se necessária a realização de um estudo adicional referente às características de demanda desses mercados a fim de se determinar a possibilidade de se expandir a produção na região sem que a queda de preços do produto venha desestimular os agricultores. O rigor e a profundidade desse estudo ficam na dependência da importância que se julga o produto possa vir a ter para a região.

3 — PREÇOS DOS PRODUTOS — A elevação dos preços dos produtos agrícolas e a redução dos preços dos insumos adquiridos pelos agricultores constituem problemas de difícil solução. Sabe-se que os preços dos produtos agrícolas dependem basicamente dos fatores relacionados com a oferta e a procura desses produtos assim como das condições em que são comercializados.

Quanto aos fatores referentes a oferta e à procura, pouco ou nada se pode fazer no contexto dos problemas de uma região agrícola, uma vez que esses fatores se situam em nível nacional e mesmo internacional, e quaisquer medidas no sentido de modificá-los terão que ser tratados em níveis correspondentes.

Quanto ao setor da comercialização, porém, pode-se obter resultados favoráveis. Estudando-se os processos de comercialização adotados na região, pode-se determinar suas falhas e sugerir medidas para aumentar sua eficiência assim

como se podem eliminar as posições monopolísticas dos intermediários que permitem a estes manobras especulativas e lucros excessivos. Também se pode apontar as falhas e sugerir melhorias com respeito aos processos de beneficiamento industrial dos principais produtos da região. Através dessas medidas, consegue-se uma diminuição da margem de comercialização vigente na região com provável melhoria de preços para os produtores.

Praticamente, o mesmo ocorre com referência aos preços dos insumos modernos adquiridos pelos agricultores. Apenas a melhoria do processo da comercialização desses insumos deve ser considerada como objetivo de um estudo regional, pois a melhoria da produção propriamente dita desses insumos constitui problema de âmbito mais geral e requer estudos amplos que não podem ser realizados num contexto regional.

Em resumo, os estudos que devem ser realizados no setor de comercialização e de preços dos produtos, são os seguintes:

- a) descrever de forma sistematizada os processos de comercialização dos principais produtos da região e calcular os custos de suas diversas fases (coleta, embalagem, transporte, armazenagem, classificação, beneficiamento etc.) incluindo o processamento industrial desses produtos, quando realizados por pequenas indústrias rurais;
- b) estimar os custos que se obteriam caso fossem adotadas instalações e processos modernos (inclusive através do sistema cooperativista) nas diversas fases da comercialização;
- c) coletar os preços recebidos pelos produtores e os preços de venda dos centros atacadistas e retalhistas da região de modo a calcular as margens com que a comercialização local opera;
- d) confrontar os preços de venda dos centros atacadistas e retalhistas da região com os preços de atacado nos grandes centros consumidores e exportadores do País, a fim de calcular a margem desse setor de comercialização;
- e) estudar as flutuações dos preços e das margens nos diferentes meses do ano;

- f) determinar as preferências dos grandes centros consumidores quanto à qualidade dos produtos, forma de embalagem etc.; e
- g) determinar entre os serviços de comercialização aqueles que podem ser executados pelos próprios produtores.

Os itens *a* e *b* mostram a redução de custo que se pode esperar através da modernização dos processos de comercialização. E o confronto entre os custos (item *a*) e as margens de comercialização (item *c*) mostra o lucro que auferem as firmas que operam na comercialização dentro da região. Do mesmo modo, o confronto entre os custos (item *a*) e as margens referidas no item *d* mostra o lucro das firmas que comercializam o produto para fora da região. Faz-se conveniente, nesse estudo, separar as cooperativas a fim de confrontar os seus custos com os custos do comércio regular. Poderá mesmo se tornar conveniente proceder a um estudo especial das cooperativas de venda da região, para que se possa dizer das medidas que se fazem necessárias para aumentar sua eficiência e promover o seu crescimento entre os agricultores. A descrição sistematizada da comercialização (item *a*) aliada ao exame das flutuações dos preços e das margens (item *e*) poderão confirmar a existência de posições monopolísticas nos diferentes setores do comércio. Esse confronto também mostra a necessidade de se instituir um “serviço de informações de mercado”. A obtenção de preços recebidos pelos agricultores nos anos anteriores fica na dependência de existir agricultores e comerciantes que mantenham anotações históricas das suas transações.

Quanto às pequenas indústrias rurais (item *a*) pode-se tornar necessário um estudo mais detalhado que mostre a viabilidade das mesmas face à competição das grandes indústrias. O item *f* fornece elementos para que os serviços de assistência técnica junto aos agricultores orientem-nos quanto à escolha das variedades, época de plantio, cuidado nas colheitas etc., a fim de que eles possam se aproveitar de melhores preços no mercado. E, por último, o item *g* indicará a conveniência do agricultor apresentar os produtos devidamente padronizados, classificados e devidamente embalados ou ensacados a fim de que os agricultores recebam preços melhores pelos seus produtos.

4 — *PREÇOS DOS INSUMOS* — Quanto aos preços dos insumos, e incluindo-se a mão-de-obra como um deles, os seguintes estudos e análises devem ser realizados:

- a) descrição dos contratos de trabalho e de arrendamento de terra assim como a coleta de salários e de preços de arrendamento e de venda de terras;
- b) coleta dos preços pagos pelos agricultores pelos insumos modernos: adubos, máquinas, rações, inseticidas etc.;
- c) descrição dos processos de comercialização (das fábricas aos agricultores da região), com o cálculo dos custos das diversas operações; e
- d) estimar os custos de comercialização desses insumos caso fossem adotados métodos e processos mais modernos (inclusive o processo cooperativista de compra).

Os salários e preços dos insumos apurados nessas determinações (itens *a* e *b*) serão utilizados para os cálculos de custo e renda das explorações agrícolas mencionados no capítulo anterior. Os itens *c* e *d* fornecem elementos para se calcular a redução nos preços dos insumos no caso de se adotarem processos modernos de comercialização.

4 — *SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DE CARÁTER GERAL DA REGIÃO*: Afora os problemas específicos referentes à escolha de exploração e de técnicas e à melhoria de preços que acabam de ser discutidos, existem alguns outros de caráter geral que dificultam o desenvolvimento da região e que precisam ser também estudados, e que são os seguintes:

- a) a melhoria dos serviços de infra-estrutura: eletricidade, luz, água, estradas, meio de comunicação, escolas etc.;
- b) a melhoria dos serviços de assistência técnica e financeira aos agricultores;
- c) os estudos referentes à utilização integral das terras e da mão-de-obra da região; e
- d) solução de outros problemas de caráter geral.

Com referência ao primeiro desses itens, ou seja, a melhoria dos serviços de infra-estrutura, pouco podemos dizer

neste trabalho não obstante a importância fundamental do mesmo, para o desenvolvimento da região. Os estudos referentes à economicidade da melhoria dos serviços de infraestrutura exigem esquemas especiais de análise que transcendem ao campo da agricultura e da economia rural, propriamente ditos.

Com referência ao item *b*, conforme mencionado anteriormente, seria necessário que se estudassem as instituições responsáveis pelas assistências técnicas e financeiras de forma global, para que pudessem sugerir mudanças efetivas. Os estudos que podem ser realizados, considerando o contexto regional do esquema que estamos propondo, são mais simples e devem ter por objetivo apenas mostrar a insuficiência do ensino e da assistência técnica e financeira prestada aos agricultores da região.

Sugerimos, portanto, com referência a esse item, que se proceda a um levantamento que mostre os seguintes aspectos desses serviços:

- número de técnicos e agentes dos serviços de assistência técnica e financeira da região;
- apreciação sobre o programa de trabalho por eles executados;
- recursos materiais de que eles dispõem para a execução dos trabalhos;
- número de agricultores alcançados por esse programa;
- apreciação dos benefícios desse programa para os agricultores.

Quanto à utilização integral das terras e da mão-de-obra (item *c*) os estudos devem ser mais detalhados devido à importância do assunto para o desenvolvimento da região.

Garantir a existência de condições favoráveis para o aumento da rentabilidade das propriedades agrícolas — são condições necessárias mas não suficientes para se obter uma utilização adequada dos recursos principais da região, que são terra e mão-de-obra. Os proprietários das terras podem não estar interessados em explorá-las economicamente. E com isso a região não alcança o crescimento da renda global em níveis que poderia alcançar.

Os estudos que se fazem necessários para se constatar a existência desse fato e para se sugerir providências a respeito, são os seguintes:

- c₁ — levantamento das áreas não utilizadas nas propriedades agrícolas da região assim como a determinação das causas de sua não utilização;
- c₂ — levantamento da disponibilidade e da utilização da mão-de-obra rural na região.

O levantamento das áreas não utilizadas (item c₁) deve se basear no exame de uma amostra de propriedades das diversas áreas da região e os questionários desse levantamento devem ser estabelecidos de modo a determinar se as causas da não utilização se prendem a impossibilidades físicas (isto é, pobreza dos solos, áreas inundáveis, excesso de declividade etc.) ou à falta de perspectivas favoráveis de lucro, ou ainda à falta de interesse por parte dos agricultores.

No caso de ocorrer a primeira dessas hipóteses, conviria indagar da possibilidade de serem estudados esquemas especiais de drenagem, irrigação, construções de terraço etc. No caso de ocorrer a segunda hipótese, é de se presumir que favorecendo a região com um programa em favor de seu desenvolvimento, ocorra uma mudança nessas perspectivas de lucro e que essas áreas possam vir a ser utilizadas. No caso, porém, de ocorrer a terceira hipótese, a solução do problema deve ser encontrada na aplicação de medidas pertinentes à reforma agrária.

Quanto ao levantamento da disponibilidade e da utilização da mão-de-obra (item c₂), deve ele também se basear numa amostra representativa das diversas áreas da região. Os objetivos serão os de determinar o número de trabalhadores disponíveis nas propriedades e o número de dias efetivamente trabalhados por eles. Devido ao fato de que, recentemente, grande número de trabalhadores rurais foram forçados a transferir residência das propriedades agrícolas para os centros urbanos, o estudo da disponibilidade da mão-de-obra rural não poderá se limitar às propriedades agrícolas. Terá de ser estendido aos agricultores que habitam nos centros urbanos. Possivelmente, através dos "empreiteiros" que se encarregaram de reunir os trabalhadores no centro urba-

no para levá-los de caminhão às propriedades agrícolas, poder-se-ão obter informações a respeito da disponibilidade e da utilização efetiva desses trabalhadores.

No caso de se constatar que a disponibilidade da mão-de-obra na região é excessiva face às possibilidades de utilização, e que as possibilidades de transferência são pequenas, faz-se necessário reconsiderar o problema das culturas e das técnicas modernas e ponderar a conveniência de se utilizar de explorações e técnicas que usem mais mão-de-obra ainda que estas se mostrem menos lucrativas para os agricultores. No caso de ocorrer esta hipótese se faz necessário estudar as diferentes formas de incentivo e de penalização que devem ser impostas às explorações e técnicas que se deseja incrementar ou restringir.

No último item, *d*, devem ser incluídos os problemas de caráter geral que afetam as regiões estudadas como um todo. Abrange, assim, problemas de naturezas diversas, como os de combate às secas, que ocasionalmente afligem extensas áreas do Nordeste; os de controle de enchentes que prejudicam muitas áreas agrícolas do país e os de combate a doenças endêmicas que dificultam as atividades agrícolas em outras regiões.

Em qualquer desses casos, tem-se de proceder estudos específicos, orientados por técnicos especialistas nesses campos, que devem determinar a exequibilidade assim como a economicidade comparativa dos diferentes processos que podem ser sugeridos para esse fim.

Aspecto importante desses estudos é que no confronto das relações de custo e benefício dos diferentes processos deve se ter em alto valor o benefício social dos resultados, na forma de maior número de empregados, melhoria das condições sociais de vida e outros.

V — *CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DE UM PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE UMA REGIÃO AGRÍCOLA*

Com os levantamentos e análises mencionados nos capítulos anteriores, chegaremos a uma relação das medidas que se fazem necessárias para promover o desenvolvimento econômico do setor agrícola de uma região.

Para tornar essas medidas mais efetivas, duas ordens de providência fazem-se, ainda, necessárias:

- 1 — estabelecer uma concatenação adequada entre agricultores, comerciantes e industriais nos processos de melhoria de suas atividades;
- 2 — escolher alguns poucos projetos, considerados mais importantes, em que se concentrarão os recursos disponíveis para promover o desenvolvimento.

1 — *Concatenação entre Agricultores, Comerciantes e Industriais*: Conforme foi dito anteriormente, a motivação para as mudanças de técnicas por parte dos agricultores, comerciantes e industriais, repousa principalmente, nas perspectivas de um aumento de renda líquida que os empresários desses setores antevêem poder obter com essas mudanças. E essas perspectivas de maior renda dependem tanto das mudanças em suas próprias atividades como das que serão executadas nos demais setores. Assim, os agricultores ao mudarem suas técnicas agrícolas o fazem antevendo um aumento de renda motivada tanto por uma diminuição de custo de produção (que deverão ter em suas culturas com o uso das novas técnicas) como por uma elevação de preços dos produtos, elevação esta que deverá ocorrer devido a melhoria das técnicas que deverão ser utilizadas pelos comerciantes e industriais nas atividades relativas a comercialização e industrialização. E se os comerciantes e industriais não efetivarem melhorias em seus setores (e portanto se os preços não se elevarem), os incentivos para os agricultores mudarem de técnicas serão menores e muitos deixarão de fazê-lo.

Do mesmo modo, o incentivo para os comerciantes e os industriais mudarem os seus processos de comercialização, beneficiamento e industrialização repousa tanto na diminuição do custo de operação (que deverão obter com essas mudanças) como na ampliação do volume dos negócios que deverá advir de um aumento de produção dos agricultores. E se os agricultores não modificam suas técnicas (e não aumentam, por conseguinte, a produção) ficam menores os incentivos de mudanças por parte dos comerciantes e industriais e muitos se desinteressarão por fazê-las.

Não é fácil conseguir uma concatenação adequada entre agricultores, comerciantes e industriais, uma vez que ela irá depender, em grande parte, da aceitação antecipada de

que os outros setores também farão as mudanças, o que significa que dependerá de um setor ter confiança nos demais. Se não houver essa confiança antecipada o plano de desenvolvimento terá maiores dificuldades para deslanchar.

Para se garantir a concatenação desejada, faz-se frequentemente necessária a adoção de medidas mais enérgicas, pois as que se referem ao financiamento, assistência técnica, preços mínimos, nos moldes em que são geralmente adotados no País, poderão não se mostrar suficientes para garantir essa concatenação. E dentre as medidas de caráter excepcional, pode-se, tendo em vista a tradição da política agrícola no País, sugerir as seguintes:

- a₁) a garantia de preços mínimos em níveis especiais;
- a₂) a garantia do financiamento em condições especiais de juros, garantias e prazo de pagamento.

Com referência aos níveis especiais de preços mínimos e às condições especiais de empréstimos, devemos dizer o seguinte:

- os preços mínimos para os agricultores deverão ser garantidos a níveis mais elevados do que os preços mínimos normalmente estabelecidos no País. Essa elevação deve refletir, grosso modo, os benefícios que os agricultores virão a ter no futuro com a melhoria dos processos de comercialização e industrialização;
- deverão ser garantidos preços mínimos para os produtos agrícolas industrializados na região. Os preços serão garantidos em níveis que reflitam os preços mínimos dos produtos para os agricultores acrescidos das despesas de comercialização e industrialização, calculados com base nas técnicas e processos melhorados que forem sugeridos para a região;
- essas condições favoráveis de preços e de financiamento devem ser mantidos por um período determinado de tempo, após o que deverão retornar às condições vigentes nos mercados internos (ou externos);
- faz-se necessário considerar a existência de um Fundo Especial com recursos financeiros para as despe-

sas do plano e para os eventuais prejuízos que o órgão garantidor de preços possa vir a ter durante o período em que vigorar a situação de preços e financiamentos especiais.

2 — *Escolha de Projetos Prioritários*: Considerando a escassez de recursos que em geral existe no País, faz-se imprescindível concentrar essas medidas de caráter excepcional (preços mínimos e financiamentos especiais) em alguns poucos projetos prioritários.

Com referência à escolha desses projetos deve considerar-se os seguintes pontos:

- a) escolher algumas explorações (culturas e criações) que se mostrem economicamente melhor indicadas para a região assim como as técnicas a serem utilizadas nessas explorações e somente a elas garantir os preços e os financiamentos excepcionais;
- b) determinar os investimentos que devem ser aplicados na modernização da comercialização, beneficiamento e industrialização desses produtos considerados prioritários;
- c) selecionar os agricultores que deverão constituir no grupo de agricultores cooperadores da região, os quais se dedicarão a essas explorações prioritárias, adotando as técnicas acima mencionadas, e que, em retribuição, terão garantia de um preço mínimo especial e das condições especiais de crédito;
- d) selecionar os comerciantes e industriais que desejam modificar os processos de comercialização, beneficiamento e industrialização, dentro das técnicas acima mencionadas e que em retribuição terão assegurados preços mínimos de venda dos produtos prioritários; e
- e) determinar dentre os problemas de caráter geral da região aqueles que serão atacados com prioridade.

A escolha das explorações prioritárias (item a) deve basear-se nos estudos e levantamentos mencionados anteriormente e ao se determiná-las deve levar-se em conta não apenas as perspectivas de renda oferecida pelas diversas explorações como também a possibilidade de expansão de seus mercados consumidores.

A seleção dos agricultores, comerciantes e industriais (letras *c* e *d*) deve ser feita com base na capacidade dos mesmos de melhor aproveitarem as facilidades financeiras que lhes serão fornecidas.

Com essas medidas, especialmente com a seleção dos agricultores-cooperadores, ter-se-á circunscrito o dispêndio de recursos pertinentes a garantia de preços mínimos e financiamentos especiais aos agricultores que de fato podem modificar sua técnica. Evita-se, desse modo, dispêndio desses recursos com agricultores que desejam apenas ampliar suas áreas plantadas sem melhorar suas técnicas. Com isso ter-se-á um emprego menor e mais eficiente dos recursos no processo de desenvolvimento econômico da região e, do mesmo modo, ter-se-á limitado o montante de prejuízo que o órgão executor dos preços mínimos poderá vir a ter com a execução do plano.