

ARTIGOS

O papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico e as políticas governamentais para o setor agrícola*

JOSÉ DE ARIMATÉA RODRIGUES**

1. Introdução; 2. O papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico; 3. O impacto das políticas públicas no desempenho do setor agrícola brasileiro; 4. A política de preços mínimos e o papel da agricultura no processo de desenvolvimento; 5. Considerações finais.

1. Introdução

1.1 Objetivos do desenvolvimento econômico

O desenvolvimento econômico é um processo dinâmico, envolvendo constantes mudanças na estrutura e nos métodos de produção da economia. É o "processo pelo qual uma população aumenta a eficiência com que produz bens e serviços, aumentando assim seu padrão de vida e o bem-estar em geral".¹

* Trabalho apresentado no curso de mestrado da EBAP/FGV, na disciplina Política Agrícola I, em abril de 1977.

** Técnico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

¹ Mellor, John W. *O planejamento do desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro, O Cruzeiro, 1967 p. 15.

O processo de desenvolvimento deve abranger todos os setores da economia. Mesmo entendendo que os setores de um sistema econômico sejam interdependentes e não concorrentes entre si, geralmente o desenvolvimento não é harmônico. Na maioria dos países subdesenvolvidos observa-se certo descompasso intersetorial caracterizando o ritmo de expansão econômica, o que se tem constituído em sério obstáculo a todo o processo.

Considerando como objetivo do desenvolvimento econômico a elevação do padrão de vida e bem-estar geral da população, fica implícito que a produção total de bens e serviços deverá crescer a taxas superiores à da população. Mesmo sendo o conceito de padrão de vida basicamente material, envolve bens abstratos, como melhor educação, comunicação, saúde etc. Entretanto, segundo Mellor, "é possível apresentar o argumento filosófico de que o objetivo do desenvolvimento econômico não é o bem-estar material em si mesmo, mas o aumento das oportunidades e da liberdade de escolha que resulta da melhoria do padrão de vida".²

São acentuados os problemas de conceituação do processo de desenvolvimento econômico, em decorrência, principalmente, das medidas e conceitos adotados para avaliá-lo. Tomando-se um dado país e comparando seu PNB *per capita* ou a renda real *per capita* com a dos países considerados desenvolvidos, poderemos detectar dois tipos de problemas: por um lado, esses indicadores podem apresentar divergências quanto ao método de estimação e coleta dos dados; por outro, poderá tratar-se de um método simplificado que induzirá a algumas limitações conceituais, principalmente porque os dados *per capita* de uma contabilidade nacional não revelam as características estruturais da economia. Assim, a aplicação do conceito do PNB *per capita*, sem uma certa reserva, poderia levar-nos a afirmar que os Estados Unidos e o Kuwait são igualmente desenvolvidos, pelo fato de o PNB *per capita* de ambos superar a faixa dos 4 mil dólares. O indicador, neste caso, tem validade para medir o grau de desenvolvimento apenas do primeiro país.

Na verdade, são muitas as dificuldades práticas de estabelecer conceitos rigorosos para os objetivos do desenvolvimento. Segundo Araújo, "o processo de desenvolvimento econômico pode ser identificado como o incremento do produto ou renda real por habitante. Todavia, ele deve ser diferenciado da idéia de crescimento econômico. Este representa o simples aumento quantitativo da riqueza, enquanto o desenvolvimento traz implícito o sentido de aperfeiçoamento da economia, através da melhor divisão social do trabalho, do emprego de melhor tecnologia e da melhor utilização dos recursos naturais e do capital".³ Podemos dizer que o desenvolvimento econômico significa maior equidade na distribuição dos frutos do crescimento econômico.

² Id. *ibid.* p. 21.

³ Araújo, Paulo F. Cidade. Agricultura no processo de desenvolvimento econômico. In: —; coord. *Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos dualistas*. São Paulo, Pioneira, 1975 p. 87-8.

1.2 *Objetivos do desenvolvimento agrícola*

É fato bastante conhecido que historicamente o processo de desenvolvimento econômico tem-se manifestado de forma mais constante no setor industrial.⁴ Não se deve, entretanto, desprezar ou relegar a um segundo plano o papel fundamental e estratégico que cabe à agricultura naquele processo, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento.

Considerando que a maioria dessas economias tem como uma das características básicas a alta concentração da população no setor agrícola e este é, em geral, responsável pela geração de elevada parcela da renda global da economia, qualquer estratégia de desenvolvimento terá, necessariamente, que levá-lo em consideração. Segundo Mellor, "a interdependência entre o setor agrícola e não-agrícola limita a utilidade de se considerar o desenvolvimento isoladamente".⁵

1973.

O desenvolvimento da agricultura requer, assim, um esforço deliberado e consciente para aumentar a produção total. Este esforço deve, porém, abordar os problemas agrícolas em toda sua extensão, desde os aspectos teóricos e políticos até os ajustamentos sociais e econômicos que decorrem do seu próprio dinamismo e é necessário que, à medida que a agricultura se desenvolva, os demais setores passem a dar a ela maiores contribuições.

O desenvolvimento agrícola provoca considerável diminuição da importância dos fatores tradicionais terra e trabalho; capital e administração, por seu turno, adquirem importância crescente na função de produção agrícola.

Quanto à relatividade dos conceitos, agora mais especificamente para o caso do desenvolvimento da agricultura, temos que a relatividade se manifesta pelo fato de que a natureza e significado que assume o problema da agricultura dependerá dos padrões comparativos selecionados para analisar o setor. Esta análise pode ser feita tanto de forma comparativa como histórica.

Na análise histórica, para definir a existência do problema agrícola, é necessário contrastar o funcionamento real do setor com as exigências que apresenta o processo de desenvolvimento em um dado período. Deste modo, a existência de determinado problema agrícola em um país significa que o setor não está desempenhando, no grau e na forma correta, as funções exigidas pelo desenvolvimento integral do sistema econômico.

Com relação a este aspecto, as experiências dos países desenvolvidos permitem definir certas formas clássicas de contribuição da agricultura ao desenvolvimento. Estas formas fundamentam-se principalmente na ocorrência de mudanças significativas na produtividade dos recursos e se exte-

⁴ Veja, por exemplo, Chenery Hollis B. O papel da industrialização nos programas de desenvolvimento In: Agarwala, A. N. & Singh. E. P., coord. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense, 1969.

⁵ Mellor, John W. Contribuição para uma teoria do desenvolvimento agrícola. In: Pastore, José, coord. *Agricultura e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, APEC/ABCAR,

riorizam na troca intersetorial de produtos e de fatores que dão maior flexibilidade e suficiência ao processo de desenvolvimento.

Contudo, a mesma experiência permite observar que a importância relativa de cada uma das funções da agricultura no sistema econômico modifica-se significativamente ao longo do processo do desenvolvimento. Isto põe novamente em destaque a relatividade do conceito, já que "as exigências setoriais que apresenta o processo de desenvolvimento dependerão, precisamente, do grau de desenvolvimento em que se encontra a economia".⁶

No tocante à análise comparativa, como já dissemos anteriormente, as dificuldades resultam da seleção de padrões ou medidas de comparação com a situação presente. As bases de comparação estão, de modo geral, condicionadas pelo nível tecnológico prevalecente em outras regiões ou pelo grau de consciência social de uma coletividade acerca dos componentes materiais do bem-estar. Quando se diz, por exemplo, que a produtividade por unidade de fator e que a alimentação nas áreas rurais acusam níveis deficientes, está-se fazendo uso de padrões comparativos que, por sua vez, são dependentes dos aspectos anteriormente assinalados.

Em resumo, diagnosticar a existência de um problema na agricultura requer, em primeiro lugar, analisar criticamente, dentro de uma perspectiva integral, as relações intersetoriais à luz das exigências derivadas do processo de desenvolvimento da economia. Em segundo, para conhecer e explicar os efeitos parciais gerados pela ação das diversas causas que intervêm na configuração do problema agrário, em um país ou região, deve-se necessariamente, projetar a análise frente ao estudo do processo histórico do desenvolvimento.

Como o desenvolvimento econômico envolve basicamente a transformação de uma economia predominantemente agrícola em uma economia com setor urbano-industrial expressivo e em crescimento, torna-se fundamental que os propósitos e objetivos do desenvolvimento agrícola consistam, primeiro, em transformar o setor agrícola num setor dinâmico e participante dos resultados do desenvolvimento econômico global e, segundo, reorientar as formas de intercâmbio entre o setor agrícola e não agrícola, de tal modo que o primeiro deixe de ser penalizado em benefício do segundo.

2. O papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico

Até o início da década de 1950 pouca importância era dispensada ao papel da agricultura no desenvolvimento econômico; o setor industrial era considerado como o único capaz de responder aos estímulos econômicos. Segundo Metcalf, "during the 1950's most development economist looked askance at agriculture, and argued that industrialization was the dynamic element in the growth. They supported this view with the generalization

⁶ Figueroa, Manuel. *Manual de planificación agrícola*. Brasília, CENDEC, 1971. p. 2. mimeogr.

that agricultural sector had redundant labour (i. e. the marginal labour productivity in agriculture was zero, or less than the institutional wage rate). Their view was typically echoed by political leaders who viewed development as synonymous with industrialization".⁷

Outros autores, escrevendo sobre o mesmo tema, reconhecem o esquecimento a que durante longo tempo foi relegado o estudo do papel da agricultura no desenvolvimento. Num artigo escrito por volta de 1960, o Prof. Georgescu-Roegen dizia: "A economia agrária tem-se mantido até hoje uma realidade sem teoria."⁸

Esta ignorância ou mesmo abandono do papel da agricultura no processo de desenvolvimento estavam ligados à idéia de retornos marginais decrescentes nesse setor, em decorrência da constância da tecnologia e do estoque fixo de terra. Daí porque, para aumentar o produto, os fatores de produção capital e trabalho receberiam retornos decrescentes à medida que a tecnologia deixou de ser encarada como constante e passou a ser tão importante na agricultura quanto já o era no setor industrial, começou, então aquele setor a merecer maior atenção dos analistas do processo de desenvolvimento.

A partir do estudo de Lewis sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra, iniciam-se pesquisas com vistas a caracterizar o papel da agricultura no processo de desenvolvimento e as inter-relações do setor agrícola e não-agrícola nesse processo. Segundo Lewis, "não é rentável produzir volume crescente de manufaturas, a menos que a produção agrícola aumente simultaneamente. É também por esse motivo que as revoluções industriais e agrícolas verificam-se sempre concomitantemente, e que nas economias onde a agricultura se encontra estagnada não se verifica desenvolvimento industrial".⁹

Estes aspectos enfocados tornam-se ainda mais relevantes se for dada atenção devida a duas características especiais da agricultura no processo de desenvolvimento que, segundo Metcalf,¹⁰ são: primeira, a agricultura é o mais importante setor em quase todas as economias subdesenvolvidas, gerando aproximadamente 40 a 60% do PNB, e empregando 50 a 80% da força de trabalho; segunda, enquanto o setor agrícola contribui para o crescimento econômico, sua participação declina em termos relativos, comparativamente a os outros setores.

Qual é, então, o verdadeiro papel da agricultura no processo de desenvolvimento? A posição defendida por quase todos os estudiosos do de-

⁷ Metcalf, David. *The economics of agriculture*. Baltimore, Maryland, Penguin Books, 1969 p. 73.

⁸ Georgescu-Roegen, Nicholas. Teoria econômica e economia agrícola". In: Ministério da Indústria e do Comércio. *Ensaio sobre o café*. Rio de Janeiro, MIC-IBC, 1973. p. 381.

⁹ Lewis, W. Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: Agarwala, A. N. & Singh, E. P., coord. op. cit.

¹⁰ Metcalf, David. op. cit.

envolvimento agrícola é que o setor tem pelo menos cinco papéis-chave no processo de desenvolvimento econômico. Delfim Netto, por exemplo, destaca os seguintes: "produção de alimentos; liberação de mão-de-obra aos setores urbanos; fornecimento de recursos para a formação de capital; mercado consumidor adicional de produtos industriais; exportação, para criar a capacidade de importar necessária ao processo de industrialização".¹¹ Autores como Metcalf¹² incluem o desempenho de outros papéis, como, por exemplo, assistência às nações em desenvolvimento, que entendemos ser válido somente para alguns países desenvolvidos e não para aqueles em fase de desenvolvimento. Mellor destaca três papéis principais: "fornecer alimentos e fibras para uma população em expansão e com poder aquisitivo cada vez maior; fornecer capital, inclusive divisas, para a transformação econômica; e permitir um aumento direto do bem-estar rural".¹³ Como contribuições adicionais indica a liberação de mão-de-obra e a criação de mercado para o setor industrial.

Assim, centraremos nosso estudo em cinco papéis que, a nosso ver, devem ser desempenhados pela agricultura no processo de desenvolvimento: a) produção de alimentos e matérias-primas; b) liberação da mão-de-obra para o setor industrial; c) fornecimento de recursos para a formação de capital; d) criação de mercado consumidor adicional para o setor industrial; e) aumento das exportações de produtos agrícolas para gerar divisas necessárias ao processo de industrialização. Ao discutirmos cada um desses papéis procuraremos, inicialmente de forma resumida, mostrar como vem sendo tratado este tema em nosso País.

No Brasil, como em outros países cuja base agrícola se encontra dividida entre culturas de exportação e de subsistência (com pequenos segmentos para o mercado interno), tem sido dada ênfase, no que respeita ao processo de desenvolvimento econômico, a um dinamismo maior dos setores não-agrícolas.

Essa definição de objetivo tem gerado a discussão de inúmeras teses e opiniões conflitantes em torno do papel da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro.¹⁴

Os que defendem a atribuição de maior ênfase ao setor secundário apresentam como argumentos favoráveis o fato de a industrialização ter maiores possibilidades de absorção de mão-de obra, inclusive a liberada pela agri-

¹¹ Delfim Netto, Antonio et alii. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, 1967. p. 6. (Estudos ANPES, n. 5.)

¹² Metcalf, David. op. cit.

¹³ Mellor, John W. *O planejamento do desenvolvimento...* p. 139.

¹⁴ Este tema foi objeto, entre outros, dos seguintes trabalhos: Delfim Netto, A. op. cit.; Rangel, Ignácio. *A questão agrária brasileira*. Rio de Janeiro, Conselho de Desenvolvimento. 1961; Pastore, Affonso Celso. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo, APEC, 1973; Nicholls, William H. *A agricultura e o desenvolvimento do Brasil: Revista Brasileira de Economia* Rio, FGV, (4): 169-206, out./dez. 1972; Oliveira, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 2. ed. SP, Brasiliense, 1976. p. 5-78, 1976. *Seleções CEBRAP*,

cultura ou nela subempregada; de conseguir maiores taxas de retorno do capital investido; de beneficiar-se de economias de escala; de absorver mais rapidamente tecnologias modernas; e de não ter a agricultura podido manter-se eficiente no intercâmbio com os demais setores.

Já os que defendem a posição oposta acreditam que a agricultura tem sido examinada em seus aspectos parciais, freqüentemente de modo excessivamente detalhado, ou com abuso de abstração e exagero de generalizações.¹⁵ Para estes, existe uma acentuada interdependência entre os setores agrícolas e não-agrícolas, cabendo a cada um papel específico no processo de desenvolvimento, não só por se constituir a agricultura em necessária fonte de oferta de insumo para a indústria e alimentos para a população urbana ligada ao processo industrial, como também porque a renda nela gerada proveria a agricultura de poder de compra necessário à expansão industrial.

Estes argumentos pró e contra merecem alguns reparos. Vejamos, por exemplo, em primeiro lugar a citada capacidade da indústria de absorver a mão-de-obra excedente, posta em dúvida pelos percentuais de desemprego e de subemprego nos centros urbanos. O segundo diz respeito ao poder de compra que a renda gerada na agricultura proveria, ampliando assim a demanda por produtos industrializados. Esta dependerá, em certa medida, da forma como serão apropriados os ganhos de renda do setor.

Quanto aos demais argumentos, não nos parece serem diretamente contestados em sua essência. A questão deve ficar centralizada num dos argumentos levantados por aqueles que defendem a ênfase no setor secundário: não estar a agricultura mantendo-se eficiente no intercâmbio com os demais setores ou, em outras palavras, a agricultura estar-se-ia constituindo num obstáculo ao desenvolvimento do País.

Opinião acentuadamente desfavorável a respeito do desempenho da agricultura no desenvolvimento brasileiro têm os autores Oliveira e Paul Singer.¹⁶ Oliveira não encontra, “no velho Brasil da enxada. . . da rapadura e do carro de bois. . .”, mercado para os produtos do “Brasil urbano do quilowatt, da indústria e das usinas. . .”. Singer, por sua vez, encontra, na estrutura agrária, a deficiência para o abastecimento alimentar das cidades e para a formação de um mercado interno onde pudessem ser colocados produtos industriais.

Em situação oposta estão Delfim Netto e Paiva,¹⁷ em cujas opiniões a agricultura não tem, em absoluto, se constituído em obstáculo ao desenvolvimento do País. Para Delfim Netto, “a agricultura brasileira, ou pelo menos parte considerável dela, vem crescendo e diversificando-se, exata-

¹⁵ Para uma visão mais profunda destas duas correntes veja Castro, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1972. v. 1, Agricultura e desenvolvimento no Brasil.

¹⁶ Estes autores são citados por Castro, Antônio Barros de. Op. cit. p. 87-8.

¹⁷ Autores também citados por Castro, Antônio Barros de. op. cit. p. 93.

mente na medida requerida por nosso desenvolvimento global". Paiva, num reexame dos "elementos tradicionalmente apontados como responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura, introduz um novo elemento que não tem sido considerado por estudiosos do assunto" ... "a limitação do mercado consumidor por produtos agrícolas".

Feitas estas digressões sobre as duas correntes de opinião quanto às atribuições da agricultura no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, passaremos a tratar especificamente de cada um dos papéis anteriormente referidos.

2.1 *Produção de alimentos e matérias-primas*

A este papel desempenhado pelo setor agrícola no processo de desenvolvimento poderíamos chamar de primário. "O aumento da produção agrícola constitui a base para o aumento da renda e para a formação de capital no setor agrícola".¹⁸ A produção de alimentos e de matérias-primas constitui, na realidade, uma das principais tarefas da agricultura e a geração de excedentes crescentes é a pré-condição mínima para a ocorrência do desenvolvimento econômico. O excedente da produção agrícola torna possível o processo de diferenciação de atividades e o surgimento da vida urbana, bases sobre as quais vai assentar-se a industrialização.

Várias razões poderiam favorecer à produção e à demanda de alimentos e matérias-primas. O aumento da população, da renda e o próprio processo de industrialização ocasionariam uma demanda maior e proporcionariam um ambiente necessário ao incremento da produção agrícola.

Ao lado do crescimento quantitativo da demanda por alimentos deverá haver modificação qualitativa, uma vez que sua composição tende a se alterar. Assim, poderá acontecer que a demanda venha a crescer de forma a atender à demanda total, mas não em condições suficientemente diversificadas para fazer face às modificações qualitativas de sua composição.

A incapacidade da agricultura de atender à demanda que por esse intermédio se formasse torná-la-ia obstáculo ao desenvolvimento.

No Brasil, segundo Delfim Netto, "a oferta de alimentos tem crescido em média, de forma a atender ao crescimento da demanda".¹⁹ Em estudo sobre a inflação brasileira realizado por esse autor e publicado pela ANPES, "não foi possível detectar-se qualquer influência da oferta e procura de alimentos sobre o nível de preços nos últimos 15 anos".²⁰ Reside aí o porquê de sua conclusão de que a agricultura não se tem constituído em obstáculo ao processo de desenvolvimento brasileiro.

¹⁸ Mellor, John N. *O planejamento de desenvolvimento...* p. 47.

¹⁹ Delfim Netto, A. op. cit. p. 8.

²⁰ Id. ibid.

2.2 Liberação de mão-de-obra para o setor industrial

Outro papel-chave da agricultura, ao longo do processo de desenvolvimento econômico, é o de fornecer mão-de-obra para os setores não agrícolas da economia.

Segundo Metcalf "the major source of manpower which agriculture provides for expanding sectors occurs in the early phases of development. In the later stages of development, the absolute number of workers in agriculture may decline to the point that transfers which are a significant proportion of the current agricultural labour force represent small absolute additions to the labour force of the non-agricultural sectors".²¹

No Brasil, ainda que haja ocorrido, como ocorreu,²² elevação, em termos absolutos, do volume de mão-de-obra ocupada na agricultura, parcela desta foi liberada via êxodo, indo, ao combinar-se com a crescente população urbana, tornar-se mais que suficiente para atender à demanda de mão-de-obra no setor urbano industrial.

Evidenciou-se aí uma capacidade de assimilação da totalidade de mão-de-obra proveniente do campo,²³ o que nos leva a concluir pela incapacidade de absorção de mão-de-obra como argumento favorável aos que defendem a ênfase no setor secundário.

2.3 Fornecimento de recursos para formação de capital

As necessidades de capital para o processo de desenvolvimento são imensas. Entretanto, nos países em desenvolvimento, este fator de produção é escasso. Assim, a agricultura presta grande contribuição ao processo de desenvolvimento, concorrendo para a formação de capital, especialmente na fase inicial, quando produz e recebe maior parcela da renda nacional.

A contribuição do setor agrícola para formação de capital, segundo Mellor, "pode ser realizada de quatro maneiras. Pode ser extraída pelo governo através de impostos. A produção agrícola pode aumentar o suficiente para causar uma diminuição dos preços agrícolas, permitindo, assim, o aumento dos lucros no setor não-agrícola, aumentando o capital e os investimentos neste setor. A agricultura pode formar capital dentro do seu próprio setor e minimizar suas demandas de capital de outros setores. Finalmente, os agricultores podem investir diretamente em outros setores...".²⁴

²¹ Metcalf, David. *op. cit.* p. 76

²² Veja Almeida José, *Industrialização e emprego no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974 (Relatório de pesquisa, n. 24). Para confirmar esta afirmação, consultar tabela II. 3, p. 34 da obra citada.

²³ Veja, por exemplo, Almeida José. *op. cit.*, em especial cap. 3 e p. 139. Veja ainda Manso de Almeida, Wanderley J. *Serviços e desenvolvimento econômico no Brasil: aspectos e suas implicações*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974 (Relatório de Pesquisa, n. 23).

²⁴ Mellor, John W. *O planejamento do desenvolvimento...* p. 94.

Um sério problema enfrentado pelos países subdesenvolvidos, segundo Metcalf, "is to use agriculture to provide a basis for industrial capital accumulation without simultaneously hindering agricultural development".²⁵

No caso brasileiro tem-se observado transferência maciça de recursos através do mecanismo cambial, graças à elevada participação das exportações agrícolas nas exportações totais. O uso deste instrumento de transferência de recursos só é aplicável, segundo Delfim Netto, na "existência de um diferencial significante entre os custos de produção interna e os níveis internacionais. Caso contrário, tal política poderia tornar gravoso um produto no mercado internacional, o que se refletiria negativamente no saldo comercial do País com o exterior".²⁶

2.4 *Criação de mercado consumidor adicional para o setor industrial*

Como conseqüência do próprio processo de desenvolvimento cabem à agricultura outras funções, principalmente nas etapas iniciais do processo de industrialização, onde as preocupações são com a escassez de recursos para financiar a expansão do setor e não relacionadas com a existência de mercados.

Entretanto, nas fases mais avançadas do crescimento industrial, as indústrias que, ao se instalarem, dispunham de certo mercado já existente, encontram-se diante da necessidade de expandi-lo. O setor agrícola poderia ser o componente dessa expansão, contribuindo inclusive para viabilizar a diversificação industrial e gerar condições para a elevação de seus níveis de produtividade.

A aparente contradição entre este papel da agricultura e o anterior não existe e, segundo Delfim Netto, "o crescimento da produtividade média da agricultura determinará uma elevação dos salários reais no setor, ao mesmo tempo que o montante a ser investido nos demais setores pode igualmente crescer".²⁷

No Brasil, a agricultura não tem tido essa participação. Falta-lhe oportunidade para acumular os recursos e apropriar-se dos ganhos de produtividade que transformariam o setor rural num amplo mercado, necessário ao desenvolvimento econômico nacional.

2.5 *Aumento das exportações de produtos agrícolas*

O último dos papéis diz respeito ao comércio exterior. Pelo menos no início o crescimento de uma economia está na dependência de sua capacidade de importar, que, em grande parte, depende das exportações.

²⁵ Metcalf, David. op. cit. p. 77.

²⁶ Delfim Netto, A. op. cit. p. 11.

²⁷ Id. ibid. p. 12.

Elevado número de nações em processo de desenvolvimento tem alta participação de produtos primários em sua pauta de exportação. Assim, a agricultura pode contribuir de forma bastante efetiva para a formação de divisas, via redução de importação de alimentos e expansão das exportações.

A contribuição da agricultura para redução das importações, segundo Mellor, "pode ser direta, através do aumento da produção interna de produtos anteriormente importados, ou indireta, através de uma mudança nos padrões de consumo, tendente a aumentar o consumo de produtos agrícolas produzidos pelo país e a diminuir o consumo de produtos não-agrícolas importados..."²⁸ Mas é através do aumento das exportações que a agricultura desempenha seu papel importante de criação de divisas. No caso brasileiro a agricultura tem desempenhado muito bem esta função, pois até hoje mais de 60% das exportações brasileiras constituem-se de produtos agrícolas.²⁹

Paiva³⁰ acredita que no caso brasileiro, além de a agricultura contribuir para o aumento das exportações, poderia sofrer os reflexos do mercado externo e, como consequência, teria que modernizar-se para, cada vez mais, poder concorrer a nível internacional.

3. O impacto das políticas públicas no desempenho do setor agrícola brasileiro

Um dos fatos mais conhecidos a respeito do comportamento da agricultura brasileira, ao longo do processo de desenvolvimento, tem sido o ritmo relativamente lento de seu crescimento quando comparado com as taxas de expansão dos demais setores (veja tabela 1). É muito comum, entre os estudiosos da economia brasileira, críticas ao setor agrícola. Estas, no entanto, não estão bem fundamentadas, uma vez que as políticas têm relegado a agricultura a segundo plano ou lhe imposto restrições através de políticas econômicas penalizadoras.

A agricultura tem sido considerada como setor induzido, só passando a merecer maior atenção quando surgem problemas de ordem conjuntural e nessas condições as medidas adotadas são sempre políticas de curto prazo que possam surtir efeitos imediatos.

²⁸ Mellor, John. *O planejamento do desenvolvimento...* p. 112-3.

²⁹ Mesquita, Almir. *Alguns indicadores sobre a evolução da economia global e do setor agrícola no Brasil*. Brasília, IPEA/Setor de Agricultura e Abastecimento, 1976. p. 12. mineogr.

³⁰ Paiva, Ruy Miller. Bases de uma política para a melhoria técnica da agricultura brasileira. In: Prado Jr. et alii. *A agricultura subdesenvolvida*. Petrópolis, Vozes, 1969. p. 204-61.

3.1 Principais políticas para o setor agrícola

A ação governamental visando à formulação de políticas econômicas para o setor agrícola tem sido ampla, embora não muito eficiente.

O Prof. Schuh afirma que a política econômica brasileira, bem como a de outros países latino-americanos, "não foi eficiente na maior parte do período transcorrido desde a II Guerra Mundial" e, mais ainda, "o Brasil teve que enfrentar o problema de transferir recursos do setor agrícola para os não-agrícolas, utilizando uma política de produtos orientados para o mercado".³¹ Segundo este autor, essas medidas políticas, que agem através do mercado de produtos, têm embutido forte desestímulo à produção, de vez que afetam a receita marginal ou a taxa marginal de retorno. Devem ser destacadas, também, as distorções na alocação de recursos, tendentes a introduzir divergências na relação custos/benefícios sociais e privados.

Essas distorções poderão ser reduzidas desde que sejam elaboradas políticas alternativas capazes de compensar as transferências de recursos do setor agrícola para os não-agrícolas sem, contudo, causar fortes efeitos de má alocação.

Para fim de caracterização vamos dividir as políticas comumente adotadas em dois grandes grupos: as de curto prazo (ou atuação de mercado) e as de longo prazo (ou estruturais). Dentre as primeiras temos as políticas de crédito, de preços, de subsídios, de abastecimento e as específicas por produtos. Quanto às de longo prazo, temos as políticas de educação, pesquisa agrícola e extensão rural, de sistemas de transportes e de reforma agrária.

A política de crédito, mesmo recebendo grande consideração por parte dos que lidam com o setor agrícola, não tem sido usada eficientemente. Paiva³² aponta como pontos falhos desta política o fato de não haver uma distribuição mais equalizada do crédito a nível regional; a não equitatividade na distribuição do crédito entre pequenos e grandes agricultores, principalmente os não proprietários; e, por último, as dificuldades para concessão de crédito de longo prazo.

Já a política de preços foi sempre voltada para a penalização e transferência de recursos do setor agrícola para os setores não-agrícolas.

Ora, como o objetivo de uma política de preços deve ser o de aumentar a produção agrícola, proteger a renda do setor e reduzir o risco de preço enfrentado pelo produtor agrícola, é necessário que ela provoque maior inversão de recursos na produção agrícola. Este objetivo é, de certo modo, contraditório ao que foi adotado no caso brasileiro, de penalizar o setor agrícola. Abordando a política de preços no Brasil o Prof. Schuh diz que

³¹ Schuh, G. Edward. Modernização da agricultura brasileira: uma interpretação. In: Contador, Cláudio Roberto, ed. *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. p. 40. (Série Monográfica, n. 17.)

³² Paiva, Ruy Miller et alii. *Setor agrícola do Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro, Fomense-Universitária, 1976.

“esse programa não tem sido eficaz, com exceção de 1965, pois a alta taxa de inflação tem sido em geral tão grande que os preços fixados têm sido inferiores àqueles do mercado”.³³

A política de subsídios foi introduzida com vistas a estimular o uso dos chamados insumos modernos (sementes melhoradas, defensivos, corretivos e fertilizantes agrícolas etc.), e consistia basicamente na não-cobrança de juros bancários nos financiamentos para sua compra. Considerando as taxas de inflação de 25 a 30% ao ano, a política de subsídios representava uma taxa de juros real negativo de aproximadamente 25% ao ano. Não resta dúvida que a alteração recente, visando a reduzir o preço ao invés de subsidiar o crédito é bem mais benéfica para a agricultura, assim como o é para a indústria destes insumos, de vez que permitirá a esta, via ampliação do mercado, alcançar economias de escala, deixando também de beneficiar somente os agricultores que têm acesso ao crédito.

A política de abastecimento e comercialização tem sido, como as demais, discriminatória para o setor agrícola. Esta política tem sido operacionalizada via tabelamento de preços, melhoria do sistema de comercialização e algumas vezes pela intervenção direta do órgão governamental responsável pela execução da política. Como a realização da receita da agricultura é concentrada num certo período do ano e tendo em vista que as despesas são diferidas, a comercialização sempre penalizará a agricultura, a não ser que sejam adotadas medidas outras, como estímulo ao cooperativismo etc. Segundo Paiva, as políticas de abastecimento via tabelamento de preços foram, “em geral, de grande prejuízo para os agricultores, que tiveram suas rendas diminuídas e perderam o estímulo para fazer os investimentos que se faziam necessários à melhoria de produção”.³⁴

Alguns produtos, dada sua elevada importância na economia agrícola, passaram a contar com política própria. É o caso do café, cana-de-açúcar, cacau, trigo e pecuária. Estes produtos, além de contarem com política de preços e crédito específico contam, inclusive, em alguns casos, com organização administrativa autárquica.

Do lado das políticas de longo prazo, ou seja, aquelas que darão resultados mais duradouros, embora com longo período de maturação, temos as políticas de educação e treinamento, consideradas como externalidades ao processo produtivo propriamente dito. Fala-se, comumente, que o atraso relativo do setor agrícola está ligado ao baixo nível de cultura formal, como também à mão-de-obra não-especializada. Baixa prioridade tem sido dada, tanto em quantidade como em qualidade, à educação e ao treinamento

³³ Schuh, G. Edward. *O desenvolvimento da agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1971, p. 353.

³⁴ Paiva, Ruy Miller. *Setor Agrícola* p. 139.

para a agricultura; as estatísticas indicam que este aspecto tem sido muito negligenciado.³⁵

No Brasil essas políticas têm sido pouco utilizadas como instrumento de apoio ao setor agrícola. Algumas tentativas como as do Serviço de Extensão Rural vinham, até recentemente, obtendo limitado sucesso. Ainda com referência às políticas de longo prazo, especialmente pesquisa agrícola e extensão rural, vinham sendo objeto de reduzido esforço e só recentemente foi dispensada maior atenção a elas, principalmente após a criação de duas empresas públicas para atuarem nessas áreas.

A agricultura no Brasil tem evoluído, até o presente, mais em função de incorporação de novas áreas ao processo produtivo do que em função do crescimento da produtividade dos fatores envolvidos, ou seja, da incorporação de tecnologias modernas.³⁶ Isso mostra que, em certa medida, as políticas ligadas à tecnologia agrícola (pesquisa e extensão rural), têm sido pouco utilizadas e em alguns casos mal direcionadas.

A política de transporte está intimamente ligada ao desenvolvimento dos transportes rodoviários, mas não tem havido uma complementação intermodal no sistema. As estradas vicinais, um dos elementos-chave para o desenvolvimento agrícola, têm sido pouco contempladas pela política global de transporte. Os sistemas de transportes ferroviário, hidroviário e de cabotagem são pouco explorados. O que tem imperado é a política do "rodoviarismo".

Finalmente, a política de reforma agrária, embora seja uma das que já mereceram maior debate no Brasil, tem alcançado resultados bastante discutíveis. A má exploração da terra, principalmente nas grandes propriedades, e a elevada concentração da posse da terra estão estreitamente ligadas à sobrevivência, e mesmo à proliferação de formas de tenência em que a terra não é diretamente explorada pelo proprietário, como a parceria e o arrendamento.³⁷

Uma política de reforma agrária, que redistribua a posse da terra, provavelmente terá papel de destaque num processo que leve a uma distribuição de renda mais equitativa. No Brasil, mesmo existindo uma política de reforma agrária definida e institucionalizada pelo Estatuto da Terra, lei vigente desde 30 de novembro de 1964, segundo Hoffmann "nada foi feito, a nível nacional, que faça jus a esse nome. Nos 10 anos de vigência

³⁵ Smith, Gordon W. Agricultural policy, 1950-67. In: Ellis, Howard S., ed. *The economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1969 p. 216.

³⁶ Veja Patrício, George F. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor de culturas. In: Contador, Cláudio Roberto, ed. op. cit.

³⁷ Veja por exemplo, Furtado, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. 5 ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

do Estatuto da Terra foram entregues apenas 22.232 títulos de propriedades rurais em todo o País".³⁸

3.2 Desempenho do setor agrícola

A agricultura brasileira apresentou no período 66-75 um desempenho até certo ponto satisfatório. Ela foi capaz de atender aos objetivos que lhe foram atribuídos no processo de desenvolvimento, embora as políticas não tenham sido favoráveis ao setor.

As taxas de crescimento do Produto Real do Brasil são apresentadas na tabela 1, onde se pode ver que em diferentes períodos as taxas de crescimento do setor agrícola foram sempre superiores às da população, estimadas em 3% ao ano.

Tabela 1

Taxas de crescimento do Produto Real do Brasil (média anual)

(Em percentagem)

<div>Setor</div> <div>Período</div>	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1950-60	4,4	8,9	6,9	6,8
1960-70	4,4	7,0	5,5	6,0
1970-75*	6,2	10,6	9,6	9,3

* Estimativa do autor com base nos dados de Mesquita, Almir. op. cit. p. 1.

Fonte: Ribeiro, Sílvio V. *Desempenho do setor agrícola — década de 1960-70*. Brasília, IPEA, 1973. p. 12.

A contribuição da agricultura para o montante das exportações no período foi em média de 75,9% e cresceu a uma taxa média anual da ordem de

³⁸ Hoffmann, Rodolfo & Silva, José F. Graziano da. A estrutura agrária brasileira. In: Contador, Cláudio Roberto, ed. op. cit. p. 248.

14,8%. No mesmo período os produtos não-agropecuários contribuíram para as exportações em média com 22,1% e evoluíram a uma taxa média de 31,9% ao ano, conforme os dados da tabela 2.

No período 69-75 os preços recebidos pelos agricultores em 17 unidades da Federação cresceram a uma taxa média anual de 30% para os produtos agropecuários, tendo os das lavouras crescido de 31,4%, e os produtos de origem animal, de 30,5% (tabela 3).

Tabela 2

Evolução das exportações globais brasileiras, 1966-75

(Em US\$ milhões FOB)

Ano	Produtos exportados		Total (C)	Participação percentual	
	Agropecuário (A)	Não-agropecuário (B)		(A/C)	(B/C)
1966	1.496.9	244,5	1.741.4	86,0	14,0
1967	1,367.5	286.3	1,653.8	82,7	17,3
1968	1,594.7	286.6	1,881.3	84,8	15,2
1969	1,911.5	399.7	2,311.2	82,7	17,3
1970	2,109.0	629.9	2,738.9	77,0	23,0
1971	2,091.6	812.2	2,903.8	72,0	28,0
1972	2,990.7	1,000.5	3,991.2	74,9	25,1
1973	4,529.6	1,669.6	6,199.2	73,1	26,9
1974	5,209.2	2,741.8	7,951.0	65,5	34,5
1975	5,193.0	3,462.2	8,655.2	60,2	40,0

Obs.: Produtos agropecuários compreendem os itens: agrícola, pecuário, alimentar, pesqueiro e florestal.

Fonte: Mesquita, Almir. op. cit. p. 12.

Tabela 3

Índice de preços recebidos pelos agricultores, 1969-75

(1969 = 100)

	Índice de preços recebidos pelos agricultores						
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<i>Lavouras</i>	100	129	165	198	279	376	515
Algodão em caroço	100	131	192	213	286	452	482
Amendoim em casca	100	112	153	163	310	343	458
Arroz em casca	100	107	173	218	233	369	587
Banana	100	116	152	176	260	358	581
Batata-inglesa	100	96	95	146	301	297	311
Cacau	100	80	67	102	220	335	301
Café em coco	100	179	190	242	393	518	721
Cana-de-açúcar	100	117	135	158	188	267	417
Feijão	100	127	134	139	350	322	378
Fumo em folha	100	108	120	181	235	277	384
Laranja	100	127	168	196	235	302	317
Mandioca	100	140	211	249	293	402	611
Milho	100	121	151	202	265	347	462
Trigo	100	116	126	139	165	258	374
<i>Produtos animais</i>	100	128	163	205	288	423	494
<i>Agropecuários</i>	100	128	164	202	284	403	502

Obs.: Os índices refletem o nível de preços recebidos pelos agricultores em 17 unidades da Federação. A ponderação utilizada para a construção do índice de preços se baseia no valor médio de produção das lavouras e produtos animais a nível estadual no triênio 1962-4.

Fonte: Ministério da Agricultura, Secretaria Geral/Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Perspectivas da produção, abastecimento, insumos e serviços para a agricultura brasileira 1976-7*. Brasília, Diretoria de Planejamento Agrícola/DIPLAN, jun. 1976. v. 1, p. 7.

Quanto aos preços dos produtos agrícolas no mercado atacadista, cresceram a taxa superior às dos produtos industriais e à do nível geral de preços. As pressões dos preços dos produtos exportáveis, especialmente café, vêm contribuindo para a tendência altista verificada (tabelas 4 e 5).

Tabela 4

Variação nos preços por atacado das diferentes classes de mercadorias, Brasil, 1969-75

	Disponibilidade interna				Oferta global			Índice geral de preços*
	Geral	Matérias-primas	Gêneros alimentícios	Materiais de construção	Geral	Produtos agrícolas	Produtos industriais	
1969	100	100	100	100	100	100	100	100
1970	119	120	123	118	122	129	117	120
1971	145	139	158	135	147	161	137	144
1972	170	159	190	162	174	197	159	169
1973	197	183	219	197	203	235	183	194
1974	254	249	281	264	262	304	236	250
1975	325	326	361	327	333	377	306	319

* Segundo o conceito de disponibilidade interna.

Fonte: Ministério da Agricultura. op. cit. p. 9.

Obs.: Dados originais, colunas 12 a 18, FGV (*Conjuntura Econômica*). Do período 1965-7 para o ano de 1969, a base foi alterada.

Tabela 5

Ano	Produtos agrícolas									
	Geral (1)	Total (2)	Legumes e frutas	Cereais e grãos	Fibras vegetais	Oleagi- nosas	Raízes e tubérculos	Animais e derivados	Lavouras p/ exportação	Outros
1970	130	143	129	132	136	121	148	139	194	114
1971	156	178	190	167	182	158	173	174	186	159
1972	185	218	252	201	207	204	214	203	245	216
1973	216	260	344	209	241	202	290	248	340	274
1974	279	355	396	261	347	294	249	336	466	317
1975	355	416	487	326	351	320	410	419	578	385

Base: 1.º semestre de 1969 = 100

(1) Abrange: bens de consumo — 55,9414%, sendo duráveis 4,5956% e não-duráveis 51,3458% (alimentação 40,1383% + outros 11,2075 por cento); bens de produção — 31,672% e outros 12,3863%, no conceito de disponibilidade interna.

(2) Inclui apenas produtos agrícolas.

Fonte: FGV. *Conjuntura Econômica*, 30(6), 1976.

Os incrementos de área colhida, para as lavouras e por região, no período 66-75 foram de: Norte 5,3%; Nordeste 2,5; Sudeste -2,8; Sul 7,3; Centro 5,9; e Brasil 3,1 ao ano. Em valores absolutos houve, no Brasil, um aumento de 10.045 mil ha, ou seja, de uma área colhida, em 1966, de 32.015 mil ha o Brasil passou para 42.050 mil ha, em 1976 (tabela 6).

Tabela 6

Lavouras — Área total cultivada no Brasil segundo as regiões, 1966-75

(Em 1.000 ha)

Ano	Regiões					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1966	292	9.771	10.669	9.299	1.984	32.015
1968	380	10.954	10.058	10.072	2.098	33.562
1970	382	10.070	10.401	12.465	2.609	35.927
1972	398	11.527	10.178	13.838	2.837	38.778
1975	466	12.213	8.521	17.526	3.334	42.060

Fonte: Mesquita, Alamir. op. cit. p. 17.

Nota-se que a Região Sul foi a que apresentou a mais elevada taxa de ampliação da fronteira e a Região Sudeste a mais baixa, -2,8.

Com respeito às culturas, individualmente, merecem destaque as seguintes: arroz, feijão, trigo, milho, soja, café, cacau, cana-de-açúcar, algodão e mandioca.

A cultura do arroz cobre todo o território nacional e sua área cultivada vem-se ampliando, enquanto que o rendimento é ligeiramente decrescente. No período 66-75 a taxa média anual de expansão foi de 3% para a área e de 2,9 para o volume de produção, denotando, assim, uma queda de rendimento.³⁹

As culturas de feijão, trigo, cana-de-açúcar, mandioca e algodão apresentam características semelhantes, ou seja, as taxas de crescimento anual da área colhida são superiores às de crescimento da produção, o que

³⁹ Mesquita, Alamir. op. cit. p. 37-8.

indica tendência decrescente nos rendimentos. O feijão, no período em estudo, apresentou uma taxa média anual de crescimento da produção da ordem de 0,6%; o trigo, de 14,6; a cana-de-açúcar, de 1,7; a mandioca, de 0,9; e o algodão, de -0,7.⁴⁰

Milho, soja, café e cacau, ao contrário das demais culturas, apresentam taxas de crescimento do produto, no período 66-75, maiores que as taxas de crescimento da área, ou seja, os rendimentos são crescentes. A taxa de crescimento da produção de milho foi de 4,2% ao ano; da soja, de 36,4; do café, de 2; e do cacau, de 3,1.⁴¹

No tocante aos produtos de origem animal, as carnes avícolas e de pescados foram os produtos que apresentaram maiores índices de crescimento no período, 41,3% e 5,7% ao ano, respectivamente. As carnes bovina e suína cresceram em torno de 4,48% e 5,32 ao ano, leite e ovos cresceram a 4,2% e 5,2 ao ano, respectivamente.⁴² A distribuição de crédito rural para a agricultura e por região, no período 71-74, ocorreu conforme a tabela 7.

Tabela 7

Crédito rural: Aplicação no Brasil por região e por atividade
(Em percentagens)

Especificação	Anos				Média
	1971	1972	1974	1973	
Região					
Norte	1,1	1,7	1,3	1,0	1,3
Nordeste	13,0	12,2	11,4	11,6	12,0
Sudeste	46,1	42,8	44,2	42,5	44,1
Sul	32,6	34,5	34,7	36,2	34,5
Centro Oeste	7,2	8,8	8,4	8,7	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aplicação por atividade					
Lavouras	71,5	71,9	70,1	72,1	71,4
Pecuária	27,9	27,7	29,6	27,9	28,3
Pesca	0,6	0,4	0,3	—	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Mesquita, Alamir. op. cit. p. 17.

⁴⁰ Id. ibid.

⁴¹ Id. ibid.

⁴² Id. ibid. p. 41.

Os dados de crédito rural podem ser comparados com os da participação percentual regional do Produto Interno Bruto da Agricultura. Assim, enquanto a Região Norte contribui com 1,9% do Produto Interno Bruto da Agricultura (PIBA), recebeu, no mesmo ano (1971), apenas 1,1% do crédito rural total aplicado no Brasil. A Região Sul, que em 1974 gerou 32% do PIBA, recebeu 36% do crédito agrícola (tabela 8).

Tabela 8

Participação percentual regional do Produto Interno Bruto da Agricultura brasileira, 1966-75

Ano	Regiões					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1966	1,9	23,1	41,8	27,1	6,1	100,0
1967	1,8	24,8	38,6	28,5	6,3	100,0
1968	2,1	24,6	37,9	28,7	6,7	100,0
1969	2,1	24,6	37,7	28,9	6,7	100,0
1970	1,9	22,0	37,4	31,8	6,9	100,0
1971	1,9	22,7	36,2	32,8	6,4	100,0
1972	1,9	23,5	36,0	32,1	6,5	100,0
1973	2,0	24,5	35,9	31,1	6,5	100,0
1974	1,9	24,9	34,7	32,0	6,5	100,0
1975	2,0	25,7	35,2	30,5	6,6	100,0

Fonte: Mesquita, Almir, op. cit. p. 6.

Por último, mereceriam análise o desempenho dos serviços prestados à agricultura, bem como a oferta e demanda de insumos agrícolas. Não faremos esta análise mas mesmo assim faremos referência a estes aspectos, nas conclusões finais deste trabalho.

4. A política de preços mínimos e o papel da agricultura no processo de desenvolvimento

Ao abordarmos os problemas do desenvolvimento da agricultura é necessário estabelecermos, inicialmente, os objetivos principais desejados.

Estabelecemos como objetivos principais da política de preços mínimos: a) aumentar a produção agrícola; b) proteger a renda do setor agrícola; c) reduzir o risco de preço enfrentado pelo produtor rural. Passaremos a abordar, de forma conceitual, alguns aspectos teóricos e práticos da aplicação dessa política no Brasil.

O conceito de preço mínimo está estreitamente ligado ao de estoques reguladores, significando que a política de preços mínimos só poderá ser bem sucedida se acompanhada de uma política de estoques que consiga, de fato, sensibilizar o mercado.⁴³

Neste sentido estas duas políticas são complementares, tendo em vista o objetivo de sustentação da renda do setor. Este conceito, por sua vez, envolve dois aspectos: de curto prazo, tendo em vista a superação dos efeitos decorrentes de excessos (ou escassez) aleatórios da produção e de longo prazo, significando impedir que se concretize a tendência da queda da renda agrícola.

Se o objetivo da política é garantir um nível de renda absolutamente estável, isto só poderá ser alcançado via manipulação das quantidades produzidas. Com “essa política o Governo pode estabilizar a renda do setor agrícola, permitindo menor instabilidade dos preços”,⁴⁴ se comparado com a exposição às livres forças do mercado.

Neste caso, a estabilidade da renda far-se-ia em função de uma elasticidade unitária da demanda; em outras palavras, variação da oferta compensada por variações proporcionais nos preços.⁴⁵

O importante a destacar em uma política de estoques reguladores é que ela visa essencialmente a eliminar as variações aleatórias da renda do setor agrícola, ao passo que a política de preços mínimos dificilmente desempenharia papel semelhante, de vez que tende sempre a manter uma renda mínima e depende do nível em que é fixado o preço mínimo, que poderá aumentar a renda do setor, através de uma sensibilização da oferta; caso contrário, poderá gerar apenas custos.

As políticas de sustentação de preços em situação de avanços tecnológicos objetivam impedir que a renda do setor agrícola caia demasiadamente. Esta distorção introduzida no mercado acaba por criar excesso estrutural de oferta, exigindo a intervenção do governo através de solução como compra da produção excedente ao preço mínimo garantido; subsídio à diferença entre o preço mínimo garantido e o preço de mercado; “malabarismos” governamentais visando controlar, de alguma forma, a oferta agrícola para manter os níveis de preço mínimo, sem enfrentar o problema da manutenção de estoques ou pagamento do diferencial de preços. Como

⁴³ Para uma visão mais profunda dos aspectos teóricos da política de preços mínimos recomenda-se a leitura dos cap. 2, 3 e 4 de Oliveira João do Carmo. *Observações sobre a política de preços mínimos*. São Paulo, USP/IPE, 1973 (Série Monográfica, n. 5).

⁴⁴ Oliveira, João do Carmo. op. cit. p. 20-1.

⁴⁵ Para uma discussão destes aspectos veja Oliveira. João do Carmo. op. cit.

diz Oliveira,⁴⁶ “em termos de transformação de setor agrícola, a política de preços mínimos tem o mérito de eliminar os riscos e incertezas que estão imbutidos na oferta e com isto incentivar investimentos adicionais no setor”. Ao governo caberá, então, encontrar uma forma, dentre as diferentes políticas de sustentação de preços, que, por um lado, minimize os custos financeiros do setor público e por outro, acarrete menor custo social.

Em princípio essas políticas poderiam ser: a) política de preço mínimo sem controle da oferta; b) política de preço mínimo com controle da oferta, com distribuição de cotas de produção ou via restrição ao uso de fator. Não detalharemos estas várias alternativas, nem as referentes aos vários aspectos do custo social do preço mínimo, pois fugiríamos ao nosso propósito inicial.

A política de preços mínimos apresenta-se como instrumento de manipulação governamental que pode influir não apenas na estabilização dos preços e renda do setor, mas também no nível e composição da produção agrícola. Esta política pode ser usada como instrumento de planejamento da produção, afetando a decisão de “o que” e “quanto” produzir, quando atua antecipando ao produtor os relativos de preços garantidos.

A decisão de “como” produzir não é afetada diretamente por uma política de preços mínimos. A transformação do setor pode ser conseguida quando o produtor entende que a adoção de uma nova tecnologia se apresenta mais rentável. Como a combinação de fatores depende de seus preços relativos, uma nova combinação pode ser conseguida, por exemplo, pela alteração nos preços relativos, via política de subsídio.

No tocante ao aumento da produção, a política de subsídios a insumos pode ser uma alternativa à política de preços mínimos, já que ambas podem conduzir ao objetivo de aumento da produção. Tanto uma quanto a outra, porém, acarretam custos sociais que decorrem da distorção dos preços no mercado dos fatores, isto é, uma ineficiência alocativa.

A longo prazo, parece que a alternativa dos subsídios é melhor do que a dos preços mínimos elevados, para se obter o aumento da produção agrícola. Embora a curto prazo a política dos subsídios possa ter custo social mais elevado que a longo prazo, esses custos desaparecem, enquanto que os custos sociais da política de preços mínimos permanecem.

A curto prazo, a política de subsídios a insumos leva flagrante desvantagem em relação à de preços mínimos, no que se refere ao planejamento da produção: enquanto a última pode orientar a produção através de relativos de preços, aquela é voltada para o fator, o que não dá o controle de colheitas específicas.

Outra desvantagem da política de subsídios aos insumos modernos é que o benefício atinge pequena parte dos custos de produção, enquanto que a política de preços mínimos atinge o valor unitário total do produto.

⁴⁶ Id. *ibid.* p. 23.

A natureza da produção agrícola impõe ao setor elevado grau de incerteza e risco, tanto no que se refere ao volume das colheitas como aos níveis de preços. A consequência disto é uma variação nos níveis de renda.

A redução do risco no que se refere à produção física pode ser estimulada pelo "seguro agrícola", reduzindo, assim, o impacto da substituição de culturas. No que se refere ao risco dos preços, as políticas sugeridas são a de preços mínimos antecipados e a de seguro de preços, através de operações a termo.

À política de preços mínimos é atribuído o papel de eliminar ou reduzir o risco da atividade agrícola no que se refere aos preços do produto. Principalmente nos anos de safras excepcionalmente boas, dada a inelasticidade da demanda, os preços tenderiam a cair mais do que proporcionalmente, o que obviamente refletir-se-ia na renda.

Nessa conjuntura, o preço mínimo é altamente favorável ao agricultor, impedindo a queda de preço e da renda. Nesse sentido o preço mínimo antecipado pode atuar como "seguro de preço" para o agricultor, já que seu custo (valor do prêmio) é nulo.

A produção agrícola é maior quando não existe incerteza quanto ao preço a nível do produtor, o que pode ser conseguido por uma política de preços mínimos que garanta o nível de preço ideal, mediante a adoção de um sistema de "contratos a termo" ou de "seguro de preço".

A diferença fundamental entre as duas políticas (preço mínimo e seguro de preço) está em quem paga o prêmio do risco. No caso da primeira, o prêmio é pago pelo resto da economia. No segundo, o prêmio é pago pelo setor agrícola.

Teoricamente, sob o ponto de vista alocativo, uma política de seguro é preferível a uma de preços mínimos.

"O fato de o preço mínimo transferir para o resto da comunidade o custo do prêmio faz com que no setor agrícola os custos privados de produção sejam menores do que os custos sociais, o que provoca uma distorção na produção, fazendo com que ela seja maior do que a indicada pelos verdadeiros custos de oportunidades."⁴⁷ A política de seguros igualaria os custos privados de produção aos custos sociais.

No Brasil, na prática, a política de preços mínimos tem funcionado como um sistema de preços mínimos antecipados ao lado de um sistema de subsídios a insumos modernos. Esta política é administrada pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, e sua execução financeira está a cargo do Banco do Brasil. As operações relativas a armazenagem e comercialização são apoiadas pela Cobal e Cibrazem.

Tem-se entendido que a política de preços mínimos está inserida nos "objetivos fundamentais da política agrícola brasileira"⁴⁸ que são, básica-

⁴⁷ Id. *ibid.* p. 68.

⁴⁸ Brasil. Ministério da Agricultura. Comissão de Financiamento da Produção. Departamento de Pesquisas Econômicas. *Fixação de preços mínimos: regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul, safra 72/73. Brasília, CFP, 1972 p. iii.*

mente, aqueles já apresentados como os papéis da agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Assim, os objetivos daquela política são os seguintes:⁴⁹

- a) funcionar como orientação ao produtor rural em relação ao mercado, influenciando a alocação de recursos;
- b) transferir ao produtor os benefícios dos preços externos, através do cálculo dos preços mínimos para as culturas de exportação e dos preços de mercado em relação às culturas de suprimentos internos, visando a evitar que parcelas do preço sejam indevidamente transferidas ao setor de comercialização;
- c) evitar frustrações dos agricultores, em decorrência da concentração da oferta agrícola em período de safra;
- d) combater a inflação, já que as composições de preço pago ao produtor levam em conta a restrição de que o preço mínimo ao produtor não pode exercer pressão altista no preço do mercado terminal.

Da maneira como é planejada e executada esta política, o “preço mínimo não é um preço de comercialização e não representa uma intervenção do governo no mecanismo de troca”.⁵⁰ A idéia é que o preço mínimo seja estabelecido respeitando o preço de mercado de tal maneira que possa servir de referencial ao produtor e ao intermediário.

Feitas as colocações sobre os objetivos da política de preços mínimos ou, como também é conhecida, “preço de sustentação”, passaremos a analisar algumas informações que de certa forma indicarão se esta política influenciou ou não o setor agrícola no cumprimento de seu papel no processo de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, os preços mínimos foram fixados apenas para alguns produtos e em determinados centros urbanos, onde poderiam ser entregues e financiados aos preços fixados. Depois de algum tempo foi ampliado para pontos do interior. Segundo Nicholls,⁵¹ o caráter errático de fixação dos níveis de preços mínimos e de sua correção monetária não evidenciou, em análise feita por Smith,⁵² exceto para as culturas de amendoim e provavelmente algodão, que o programa brasileiro de preços mínimos tivesse influência relevante sobre a área plantada ou o uso de fertilizantes e outros insumos modernos.

A falta de confiança dos agricultores nos programas de fixação de preços mínimos resultou em que as flutuações anuais dos produtos agrícolas continuassem a ocorrer, como função da produtividade das safras — determinada pelo clima — e dos ajustamentos de áreas plantadas efetuados pelos produtos através das instáveis indicações de preço de mercado.

Mesmo com a ênfase dada às políticas de fixação de preços mínimos, faltaram-lhes definição de objetivos dentro de um contexto de longo prazo.

⁴⁹ *ibid.* p. iv.

⁵⁰ *Id.* *ibid.* p. v.

⁵¹ Nicholls, William H. A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente. In: Contador, Cláudio Roberto, ed. *Op. cit.*

⁵² Smith, Gordon W. *op. cit.*

Essas políticas estiveram sempre preocupadas com suas repercussões sobre a política de combate à inflação. Segundo Oliveira, “a orientação da política de preços mínimos continua ainda estritamente dependente da política monetária governamental”.⁵³

Isto parece ser verdadeiro, pois, pelo menos no caso de São Paulo, os preços mínimos estiveram quase sempre muito abaixo dos preços de mercado, não podendo, portanto, ter grande eficiência esse tipo de ação governamental.⁵⁴

Por outro lado, se um dos objetivos da política de preços mínimos é transferir os benefícios de preços ao agricultor, isto não foi alcançado. Tomando-se os dados de renda *per capita* rural e renda *per capita* total (rural e urbana), apresentados por Mesquita,⁵⁵ vemos que no Brasil a renda *per capita*, que em 1966 era de US\$455, passou para 733 em 1975, crescendo a uma taxa média anual de 5,4%, enquanto que a renda *per capita* rural evoluiu num ritmo mais lento: de US\$188, em 1966, alcançou US\$296 em 1975, evoluindo a uma taxa média anual de 5,2%.

Estes dados, acrescentados às informações apresentadas anteriormente sobre a evolução do rendimento das culturas, mostram que, em grande parte, este rendimento tem sido decrescente no último decênio. Isto indica, de certa forma, um desestímulo à modernização da atividade agrícola, em face dos retornos não compensadores do capital investido.

5. Considerações finais

Nas duas últimas décadas a agricultura brasileira teve um desempenho satisfatório, mas isto se deve “muito mais à capacidade de empreendimento e energia dos agricultores brasileiros do que às medidas de política agrícola adotadas pelo Governo, quase sempre esporádicas e orientadas no sentido de resolver crises de curto prazo”.⁵⁶

Os papéis que a agricultura deve desempenhar no processo de desenvolvimento estão limitados por entraves estruturais que constituem sério obstáculo ao desenvolvimento acelerado e auto-sustentado da economia como um todo. São necessárias medidas de política de longo prazo (como, por exemplo, reforma agrária), caso o objetivo do desenvolvimento seja, também, mobilizar o setor rural e a economia em todo seu conjunto.

Como salientamos na introdução, para que se responda adequadamente à necessidade de desenvolvimento harmônico entre os setores da economia faz-se mister que tais instrumentos de políticas, que visam a transformações tão essenciais, não sejam iniciativa isolada de um ministério ou de um único órgão governamental. Devem ser, antes de mais nada, produto de

⁵³ Oliveira. João do Carmo. op. cit. p. 82.

⁵⁴ Idem, p. 88 e tabela 3.

⁵⁵ Mesquita, Alamir. op. cit. p. 4-8.

⁵⁶ Nicholls. William H. op. cit. p. 85.

consenso, tanto dos órgãos públicos formuladores de política como da iniciativa privada agrícola.

No caso brasileiro, a política governamental chamada "política agrícola" esteve sempre mais preocupada em explorar a agricultura para financiar o crescimento industrial do que em fomentar a produção agrícola e o bem-estar rural. Mesmo assim, "de alguma forma, milhões de agricultores mantiveram a produção agrícola em expansão a uma taxa superior à do crescimento da população, num contexto de preços instáveis, pouca orientação técnica, pesquisa agrícola governamental insuficiente e uma negligência vergonhosa quanto à educação e às políticas de migração e colonização".⁵⁷

Assim, se por um lado a agricultura contribuiu para financiar o desenvolvimento dos setores não-agrícolas, por outro descapitalizou-se e não recebeu o refluxo esperado do setor urbano-industrial. Ao mesmo tempo que melhoravam os padrões de vida e bem-estar no setor urbano, no rural eles se mantinham constantes, quando não decresciam, em alguns casos.

Os dados iniciais de um estudo desenvolvido por um grupo de universidades e institutos de pesquisa sobre Alternativas de desenvolvimento para grupos de baixa renda na agricultura brasileira⁵⁸ indicam que os agricultores de "baixa renda"⁵⁹ constituem mais de 60% da população e da força de trabalho total da agricultura e representam a maior fração da pobreza do País.

Outras informações bastante relevantes são encontradas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1972, publicada pelo IBGE, segundo a qual, no Brasil, dos 13,9 milhões de habitantes que constituem a força de trabalho em atividades agrícolas, 43,79% situavam-se na faixa etária de 10 a 24 anos, concentrados, sobretudo, na categoria de membros da família, sem remuneração; a agricultura brasileira contava com 43% de sua força de trabalho constituída por analfabetos, enquanto nas atividades não-agrícolas esta percentagem era de 33%.

Admitindo que a agricultura, de qualquer maneira, conseguiu até agora desempenhar seu papel no processo de desenvolvimento, "esse resultado favorável, contudo, poderá não continuar por muito tempo, a não ser que o setor público ofereça, em bases sólidas e duradouras, muito mais assistência financeira e orientação técnica que tem sido dispensada até hoje para a agrocultura, pois a partir de agora, o setor agrícola terá que enfrentar a necessidade de mudar seus métodos de exploração intensiva".⁶⁰ Dela será exigido um desempenho superior à sua capacidade de resposta e, a não ser que políticas corretas e medidas de apoio sejam formuladas e

⁵⁷ Id. *ibid.* p. 57.

⁵⁸ Fonseca, Luis, coord. *Subsídios para a estruturação operacional da EMBRATER*. Brasília, EMBRATER, 1975 p. 60.

⁵⁹ Consideramos como grupos agrícolas de "baixa renda" os pequenos proprietários, parceiros ou arrendatários, e membros assalariados da força de trabalho, permanente ou eventuais.

⁶⁰ Nicholls, William H. *op. cit.* p. 87.

implementadas, dificilmente o setor poderá continuar crescendo a taxas superiores à da população.

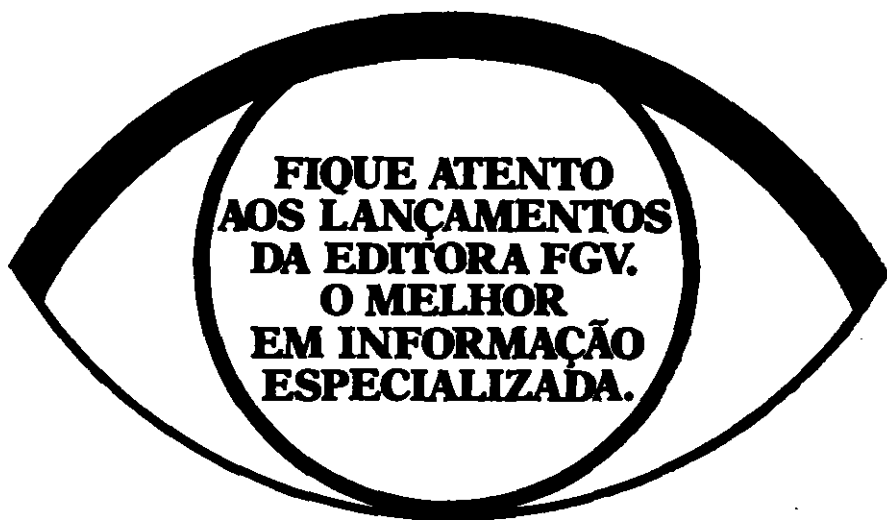
Finalmente, nas formulações de políticas de desenvolvimento global tem sido estabelecida uma elevada parcela de contribuição da agricultura sem haver, contudo, um esforço de reorientação e redefinição do papel do campo como fonte de suprimento do capital a ser acumulado pelos setores não-agrícolas. Sem esta reorientação, dificilmente tal contribuição poderá continuar ocorrendo. Por mais bem intencionadas que sejam as políticas de curto prazo, de caráter nitidamente monetário, dificilmente resolverão problemas estruturais. Sem políticas de longo prazo, apoiadas, obviamente, por medidas de curto prazo, cada vez mais o setor agrícola se distanciará dos demais setores.

Summary

This work aims at analyzing the role of agriculture in the process of economic development *versus* the policies adopted by the government which directly influenced the sector.

Lacking material conditions to perform an exhaustive and deep research, the author tried to draw conclusions by comparing the opinions of authors belonging to various trends.

He thus tried to find out how much Brazilian agricultural policies have stimulated, inhabited or distorted the growth and development of the agricultural sector.



FGV EDITORA sempre perto de você

livrarias



RIO DE JANEIRO

J. CARNEIRO FÉLPE -
Praia de Botafogo, 188 -
Caixa Postal, 9.052 - Tel.:
266-1512 - R. 353 - Rio de
Janeiro, RJ.

**M.A. TEIXEIRA DE FREI-
TAS** - Av. Graça Aranha,
26 - Lojas C e H - Tel.:
222-4142 - Rio de Janeiro,
RJ.

RIO DE JANEIRO

Capital

Ivo Alonso Nunes - Pça.
Monte Castelo, 28 - Tel.:
232-4634 - Rio de Janeiro,
RJ.

Interior

GILARDE - Distribuidora
Pça. Tiradentes, 9 - s/1201
Rio de Janeiro, RJ

SÃO PAULO

Catavento - Dist. de Livros
Ltda. - Rua Conselheiro
Ramalho, 928 - Tel.: 36-5542
- São Paulo, SP.
Fornecedora de Publicações
Técnicas - M.M. de Oliveira
Marques - Av. Ipiranga, 200
Loja 40 - São Paulo, SP.

PARANÁ

Livraria Ghignone - Rua das
Flores, 423 - Curitiba, PR

Catavento - Dist. de Livros
Ltda. - Rua Conselheiro Ra-
malho, 938 - Tel.: 36-5542 -
São Paulo, SP.

Aramis Chaim - Distribuidora
"Nova Ordem" - Rua
Gal. Carneiro, 415 - Curitiba,
PR.

SANTA CATARINA

Lunardelli Representações -
Livraria Universitária - Rua
Vitor Meireles, 23-A - Flori-
anópolis, SC.

BAHIA

Livraria Civilização Brasilei-
ra S.A. - Rua Barão do Des-
terro, 2-A - Salvador, BA.

Distribuidora de Livros Sal-
vador - Tv. da Ajuda, 2 - Ed.
Sul América, s/301 - Sal-
vador, BA.

GOIÁS

Livraria Planalto - Av. Goiás,
479 - Goiânia - GO.

MATO GROSSO

Catavento - Rua Conselhei-
ro Ramalho, 928 - Tel.:
36-5542 - São Paulo, SP.

**SERGIPE - PERNAMBU-
CO - ALAGOAS - PA-
RAÍBA - RIO GRANDE
DO NORTE**

Paulo da Fonte & Cia - Rua
do Príncipe, 428 - Recife, PE

RECIFE

Almir Viggiano Antunes -
Av. Guararapes, 50 - Ed.
Seguradora - s/402 - Recife,
PE.

CEARÁ

Ceará - Ciência e Cultura -
Rua Edgar Borges, 89 - For-
taleza, CE.

PIAUÍ

Dilertec - Distrib. de Livros
Revistas Ltda. - Rua Coelho
Rodrigues, 1244 - Teresina,
PI.

SÃO PAULO

PREF. FARIA LIMA - Av.
Nove de Julho 2029 - Caixa
Postal, 5.534 - Tel.:
288-3893 - São Paulo, SP.

BRÁSILIA

FUNDAÇÃO GETULIO
VARGAS - Setor Comer-
cial Local Sul, 104 Bloco A
Loja 37 - Tel.: 243-008 -
Brasília, DF.

agentes autorizados

RIO GRANDE DO SUL

Organização Sulina de Re-
presentações - Av. Borges
de Medeiros, 1030 - Porto
Alegre, RS.

ESPÍRITO SANTO

Livropel - Distribuidora -
Rua Nestor Gomes, 277
Vitória, ES.

MINAS GERAIS

Ao Livro Técnico S.A. - A
Nossa Livraria de Belo Hor-
izonte - Rua Tupis, 262 -
Belo Horizonte, MG.

MARANHÃO

Livraria J. C. - Rua Nina
Rodrigues, 33-B - São Luiz,
MA.

PARÁ-AMAZONAS

Ao Livro Técnico S.A. - A
Nossa Livraria de Belém -
Travessa Pde. Eutiquio, 397
Tel.: 23-1709 - Belém, PA

EUROPA

Centro do Livro Brasileiro
Rua Almirante Barroso, 13-
2º - Lisboa, Portugal.

Pedidos à Editora FGV: Praia de Botafogo, 188, Cx. Postal, 9.052 - ZC-02 RJ.

- Cheque pagável no Rio de Janeiro em nome da Fundação Getúlio Vargas
- Envio antecipado de vale postal