

AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO:

UMA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA*

JULIAN M. CHACEL**

1. *Introdução*

Para que a expansão econômica possa ser, ao mesmo tempo, intensa em ritmo e equilibrada em configuração, é indispensável certa harmonia na evolução dos diversos setores produtivos. Esse relativo equilíbrio há de ser obtido através da igualdade das demandas recíprocas dos diversos setores de atividade econômica, para determinado nível relativo de preços.

O Brasil tem hoje estrutura econômica típica de país em vias de desenvolvimento, na qual o dinamismo do setor industrial é fonte permanente de desequilíbrio, pelas pressões de oferta e demanda que está constantemente gerando.

A Agricultura deve caber nesse processo a função de conter dentro de certos limites a amplitude dessas disparidades provocadas pela intensificação da atividade industrial, a fim de, equilibrando

* Documento de trabalho apresentado à IV Reunião da Sociedade Brasileira de Economistas Rurais, São Paulo, janeiro, 1965.

** Fundação Getúlio Vargas — IBRE

do o crescimento global, evitar o aparecimento de tensões sociais intoleráveis. Compete-lhe no mecanismo de crescimento econômico do Brasil, portanto, o exercício das seguintes funções:

(a) prover a base indispensável à intensificação da vida urbana que é a consequência da industrialização; (b) conter o movimento demográfico provocado pela expansão industrial, quando o setor urbano fôr incapaz de garantir o pleno emprêgo de mão-de-obra migrante; (c) assegurar a elevação dos padrões de vida dos próprios habitantes do quadro rural; (d) suprir parte das necessidades nacionais de formação de capital, quer pela substituição de importações de bens de consumo, quer pela expansão e diversificação de exportações.

A Tabela I confronta as taxas de crescimento real da Agricultura e da Indústria entre 1954 e 1963.¹

TABELA I
BRASIL

TAXAS DE CRESCIMENTO REAL — AGRICULTURA E INDÚSTRIA 1954/1963

SETORES	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963 *
Agricultura	7,9	7,7	-2,4	9,3	2,0	5,3	4,9	7,6	5,5	-1,9
Indústria	8,5	10,6	6,9	5,6	16,4	12,9	10,0	10,8	7,7	0,2

* Dados Provisórios.

FONTE: Fundação Getúlio Vargas — IBRE

A primeira vista essas diferenças nos ritmos de expansão do setor agrícola e do setor industrial não devem ser interpretadas como indicação de uma agricultura tendente para o atraso. A expansão

1) Num processo de industrialização cuja tônica foi até agora a substituição de importações, sua intensificação data de 1954-1955 com o sistema de taxas múltiplas de câmbio e a permissão acordada ao investidor estrangeiro para importar equipamento, independentemente de cobertura cambial (Instrução 113). Daí a escolha deliberada desse período que se inicia em 1954.

econômica equilibrada é perfeitamente compatível com a disparidade inter-setorial do crescimento. Até certo ponto a disritmia é mesmo desejável, pois é condição fundamental para o desenvolvimento da própria agricultura. Com efeito, como a demanda de produtos primários tem menor sensibilidade que a dos produtos industrializados diante da expansão da renda real de um país, é indispensável que o ritmo de atividade industrial seja sensivelmente mais alto para que a agricultura obtenha nível satisfatório de crescimento.

No caso brasileiro, contudo, o sistema de incentivos criado para acelerar a industrialização não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma amplitude compatível com o crescimento harmônico da economia como um todo. E o que sem dúvida refletem as taxas de crescimento para o período decenal observado: Agricultura 44,2% e Indústria 95,1%.

Em verdade, como se verá mais adiante, o setor agrícola não cumpriu dentro do período aqui observado as funções tendentes a restabelecer uma relativa harmonia no processo de crescimento, com a desejável flexibilidade e capacidade de adaptação. No plano externo, é notória nesse período a pequena capacidade para criação e diversificação de comércio. No plano interno, o setor agrícola parece demonstrar atraso de reação em relação aos estímulos provocados do lado da demanda.

2. *O tipo de insuficiência estrutural*

Na interpretação do crescimento econômico da América Latina, continente caracterizado pela existência de pressões inflacionistas permanentes, uma das explicações extremas para a inelutabilidade dessas pressões consiste em atribuí-las a insuficiências da própria estrutura econômica. Dentro da explicação estrutural da inflação, que seria inerente ao processo de crescimento da economia, a rigidez da oferta de produtos agrícolas tem papel de destaque. Na medida em que essa oferta não se expande torna-se impeditiva do desenvolvimento do setor industrial e urbano.

Ainda que se aceite, toda vez que o equilíbrio é rompido como condição inicial da própria expansão econômica geral, a idéia das

pressões inflacionistas emergindo de condições estruturais de uma economia, essa explicação parece posta em termos demasiado absolutos para configurar corretamente o caso brasileiro.

Em termos gerais, o problema agrícola do Brasil pode ser sintetizado da seguinte maneira:

(a) mudança da composição da demanda de produtos agrícolas sem modificação correlativa nas componentes da produção; (b) contínuo deslocamento da fronteira de investimentos agrícolas.

É evidente que o desenvolvimento econômico há de trazer modificações nos padrões de consumo, como consequência da evolução da renda real por habitante. Pouco a pouco o desenvolvimento vai alterando a dieta das populações, deslocando a preferência dos consumidores do uso de certos produtos para outros bens. No caso brasileiro essa modificação é particularmente intensa porque a expansão da renda real está associada a forte movimento migratório no sentido rural urbano. Desde o pós-guerra a intensificação da industrialização representou elemento de atração para as cidades, criando grandes aglomerações urbanas. Há aí dois tipos de evidência estatística a produzir.

A Tabela II seguinte mede a sensibilidade da procura de um conjunto de produtos agrícolas de consumo mais freqüente, em termos da variação de uma unidade relativa da renda. Os coeficientes nêle registrados resultam da investigação sobre orçamentos familiares no meio rural e no meio urbano. Nota-se, desde logo, que há determinados consumos que no estágio atual do desenvolvimento do Brasil já são insensíveis a variações de renda (farinha de mandioca, por exemplo), podendo-se dizer que doravante a expansão da demanda está exclusivamente ligada ao crescimento vegetativo da população. Há outros porém, em termos de procura, que apresentam alta capacidade de resposta por unidade relativa de variação da renda real (no jargão dos economistas êstes são os "bens superiores"). Nesta categoria estão os alimentos protéicos provenientes do reino animal.

Há outra comprovação estatística que está contida nos dados da expansão demográfica. Entre 1954 e 1963 as taxas teóricas de crescimento da população total do país evoluem segundo um ritmo mé-

dio de 3,4% ao ano. No quadro rural, contudo, êsse ritmo manteve-se constantemente em torno de 1,6% ao ano. Essa diferença de taxas não pode ser inteiramente explicada senão pela existência de intensas migrações internas durante o tempo aqui observado.

Os efeitos econômicos da existência de intenso movimento migratório no sentido rural urbano sobre a demanda de alimentos também podem ser apreciados na Tabela II confrontando-se os coeficientes que medem a sensibilidade da demanda dos diversos produtos nêle contidos, em termos de meio rural e meio urbano. Assim, por exemplo, o coeficiente para o feijão é, no caso brasileiro, de

TABELA II
BRASIL
COEFICIENTE DE ELASTICIDADE RENDA DA DEMANDA
DE PRODUTOS AGRÍCOLAS *

1962

P R O D U T O S	OBSERVAÇÕES INSTANTÂNEAS	
	Meio Rural	Meio Urbano
<i>Produtos Agrícolas</i>		
Açúcar branco	0,25	0,32
Arroz	0,47	0,39
Banana	0,05	0,63
Batata	0,35	0,71
Café	0,32	0,05
Feijão	0,61	0,11
Laranja	0,23	0,67
Mandioca		
Aipim	0,45	0,70
Farinha de mandioca	0,00	0,00
Trigo	0,34	0,56
Milho (farinha e fubá)	0,57	0,00
<i>Produtos Animais</i>		
Banha	0,32	0,32
Carne bovina	0,40	0,56
Carne suína	0,91	0,72
Leite	0,49	0,96
Pescado	0,90	0,44
Ovos	0,70	0,80

*) Dados Preliminares.

FONTE: Fundação Getúlio Vargas — IBRE

0,61 no meio rural e 0,11 no meio urbano, indicando um abandono de preferência com a urbanização. Em contraste, o coeficiente que mede a sensibilidade da demanda do leite é 0,49 no meio rural e 0,96 no meio urbano, traduzindo intensificação de preferência com a passagem para a vida urbana.

Parece legítimo concluir que a modificação na demanda de produtos alimentares no Brasil vem resultando da conjunção de dois efeitos. A própria expansão da renda real que desloca a preferência do consumidor para produtos nobres (leite, ovos, carne e cereais processados industrialmente) e a tendência imitativa do antigo habitante do quadro rural que incorporado às atividades econômicas urbanas, vê-se dotado de maior capacidade efetiva de compra e assim identifica-se com o habitante da cidade no que diz respeito às preferências em matéria alimentar. Assim, na ausência de resposta adequada do setor agrícola, que aumente o volume da oferta de alimentos e, sobretudo, modifique sua composição de forma compatível com as alterações dos padrões de consumo, esse setor produtivo passa a ser setor retardatário, comprometendo a expansão das atividades do setor urbano. Cabe aqui assinalar a disparidade observada no período 1954-1963, dentro da própria agricultura, nas taxas de crescimento dos ramos lavoura e produção animal: 53,0% e 18,4%, respectivamente.

Toda a evidência estatística sobre a produção agrícola do Brasil parece demonstrar que a expansão da oferta repousa pesadamente na ocupação de novas terras, num deslocamento de sentido geral sudoeste do epicentro da produção. Pode-se mesmo estabelecer um módulo para a agricultura brasileira, no qual, na ausência de inovações nas práticas de exploração, é a fertilidade natural das áreas novas que responde por certa capacidade de resposta da produção (elasticidade da oferta). Grande parte das áreas tradicionais, geralmente mais próximas dos centros de consumo, constitui-se em fator de rigidez da produção porque o declínio de fertilidade não é neutralizado pelo emprêgo de nova tecnologia. E este mecanismo compensatório de declínio da fertilidade em áreas de agricultura tradicional com a fertilidade naturalmente elevada das áreas pioneiras, que explica a relativa constância de rendimento por hectare, ao longo do tempo. O dualismo produtivo da agricultura brasileira pode ser observado de diversas maneiras.

No que diz respeito às áreas de cultura, a Tabela III confronta rendimentos dos principais cultivos, em áreas selecionadas de agricultura tradicional e pioneira. No caso do arroz, por exemplo, vê-se que o rendimento por hectare, embora mais alto nas regiões escolhidas para representar áreas de agricultura nova, não é dramaticamente

TABELA III
BRASIL
RENDIMENTO MÉDIO POR HECTARE, EM ÁREAS SELECIONADAS
MÉDIA: 1959/1961
EM SACAS DE 60 kg/ha

ESTADOS E REGIÕES	ARROZ ¹	FEIJÃO	MILHO	CAFÉ ²
<i>1. Zonas de Cultura Tradicional</i>				
Minas Gerais				
Matal	21	10	20	39
Sul	23	11	23	53
Rio de Janeiro				
Muriaé	25	9	13	—
Cantagalo	26	8	13	—
Espírito Santo				
Serrana do Sul	—	10	15	47
<i>2. Áreas Pioneiras ou de Culturas em Expansão</i>				
Paraná				
Norte	—	13	27	95
Oeste	—	16	34	103
Goiás				
Meia Ponte	29	12	23	—
Ipameri	25	16	26	—
Mato Grosso	29	14	29	—

FONTE: Serviço de Estatística da Produção — Ministério da Agricultura.

mais elevado que o rendimento obtido em algumas das áreas representativas da exploração tradicional (Ainda assim é de 30% mais alto tomando-se valores extremos). No caso do feijão e do milho, contudo, o rendimento por hectare mais baixo das áreas de agricultura pioneira é superior ao rendimento mais alto observado nas áreas representativas da agricultura tradicional. E na cultura ca-

feira onde a diferença de rendimentos entre áreas de exploração antiga e exploração nova assume caráter espetacular pois relativamente às áreas mais antigas o rendimento por hectare é cerca de três vezes mais alto, nas áreas novas do Paraná.

Dentro do período de observação também se verifica o deslocamento da produção pecuária para áreas novas. A partir de 1950, a distensão da fronteira de investimentos da produção pecuária fez-se no sentido da ocupação de áreas do Centro-Oeste brasileiro (Mato Grosso e Goiás) e das áreas novas do Norte e Oeste do Paraná. Os confrontos inter-censitários são bem flagrantes. Demonstram que em áreas de pecuária tradicional de São Paulo e Rio Grande do Sul, os efetivos bovinos quando não apresentaram declínio mantiveram-se praticamente estáveis. Em contradistinação, certas áreas de Mato Grosso e Goiás dobram seus efetivos. O oeste do Paraná, caracterizando bem a exploração pecuária que parte de níveis iniciais muito baixos em termos absolutos, revela uma expansão espetacular ao término de um decênio: os rebanhos crescem oito vezes. (Tabela IV)

Quando se considera na vida econômica nacional a interdependência entre quadro rural e quadro urbano, a característica itinerante da agricultura agrava o problema da alta crônica de preços, quando distende as linhas de suprimento. Essa distensão está associada com as distorções do sistema nacional de transporte (hoje repousando pesadamente no caminhão) e com as insuficiências de uma infraestrutura de comercialização e armazenagem. Está assim criado um problema logístico. Esse problema reflete-se na decalagem de elevação dos preços pagos ao produtor agrícola em confronto com os índices pagos pelo consumidor final. (Tabela V)

Dentro dos termos desta análise conclui-se que no caso brasileiro, há nas funções do setor agrícola o que se poderia chamar de uma insuficiência estrutural discreta. A insuficiência é moderada porque a ocupação de novas terras tem permitido uma expansão substancial da oferta de produtos agrícolas. Ainda assim, esse crescimento não garante que a oferta se amolde rapidamente às modificações da procura de alimentos inerentes ao próprio processo de desenvolvimento. Ademais, é preciso levar em conta que a procura de terras férteis, cada vez mais afastada dos grandes centros consumidores, resulta no aumento real do preço final para o consumidor urbano, dadas as

TABELA IV
BRASIL
CRESCIMENTO DO REBANHO BOVINO, EM REGIÕES SELECIONADAS
1950/1960

ESTADOS E ZONAS	Efetivo do rebanho (em mil cabeças)		Índice (1950=100)
	1950	1960	1960
<i>Áreas de Pecuária Tradicional</i>			
São Paulo			
Zona de Barretos	527	481	91,4
Zona de Rio Preto	533	578	108,5
Rio Grande do Sul			
Depressão Central	1 138	1 090	95,8
Zona das Missões	1 383	1 144	82,7
Zona da Campanha	2 479	2 274	91,8
<i>Áreas Pioneiras</i>			
Mato Grosso			
Zona de Campo Grande	786	1 152	146,5
Zona do Rio Pardo	511	908	177,7
Zona da Baixada Norte	491	1 114	227,2
Zona da Baixada Sul	771	1 278	165,8
Goiás			
Norte Goiano	521	729	140,0
Mato Grosso	476	899	188,9
Paraná			
Oeste	70	602	856,7
Norte	253	483	191,0

FONTE: Serviço Nacional de Recenseamento.

distorções do sistema de transporte e as dificuldades de comercialização das safras.

A combinação dos dois elementos característicos do problema agrícola brasileiro sugere que, dentro da alta geral de preços, é constante na economia do país a insuficiência de adaptação do setor agrícola às novas condições criadas pelo desenvolvimento. Constitui-se, assim, a Agricultura, num fator que sem ter o caráter absoluto dado na explicação latino-americana do estruturalismo representa elemento autônomo dentro da pressão geral no sentido da alta.

3. A adoção de uma estratégia

Aceita a idéia do dualismo produtivo da agricultura brasileira (*), admitindo-se o alongamento de suas linhas de suprimento e sua incapacidade de adaptação às rápidas mutações da demanda, como elemento autônomo de pressão no sentido da alta de preços, segue-se que seria conveniente, no contexto de um planejamento de tipo indicativo, definir uma política destinada a atenuar as disparidades quantitativas e qualitativas da expansão setorial (agricultura e indústria).

Vale aqui relembrar alguns dos pontos suscitados por *Singer* ao criticar a argumentação de *Nurkse* e *Rosenstein-Rodan* sobre o *big push*, isto é, o ataque frontal ao atraso econômico, via investimentos maciços realizados, *simultaneamente*, em diversas indústrias, a fim de que a interdependência das decisões de investir supere o obstáculo da indivisibilidade ao reduzir o risco imposto pela pequena amplitude do mercado (crescimento equilibrado).

Se os países atrasados decidem empreender um vasto e diversificado programa de investimentos *industriais*, sem maior preocupação

TABELA V
BRASIL
ÍNDICES DE PREÇOS AGRÍCOLAS
1954 1963

ANOS	Preços de produtor * (produtos de mercado interno)	Preços de consumo ** final	Relação 2:1
1954	100.0	100.0	1.00
1955	122.3	124.8	1.02
1956	149.8	154.6	1.03
1957	168.2	177.7	1.05
1958	193.0	203.3	1.06
1959	260.0	295.0	1.13
1960	348.7	385.1	1.10
1961	461.4	471.2	1.02
1962	734.4	838.7	1.14
1963	1 139.7	1 646.3	1.44

* Deflator implícito emergente das Contas Nacionais do Brasil.

** Item "Alimentação" do índice de custo de vida calculado para a Guanabara pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

* Em termos da diferença de rendimento agrícola entre áreas tradicionais e áreas novas.

com a produtividade agrícola, estarão, certamente, rumando em direção a grandes dificuldades. A Lei de Engel de forma alguma postula que a demanda de alimentos não se modifica com a expansão da renda real, especialmente quando esta parte de níveis muito baixos, característicos do subdesenvolvimento. A demarcação dada ao setor industrial deve ser acompanhada por um grande impulso no setor rural, se o país em questão quiser evitar a escassez de alimentos e a descontinuidade no suprimento de matérias-primas de origem agrícola. Aceito este ponto o crescimento equilibrado passa a ter uma formulação ortodoxa: a mudança estrutural deve fundamentar-se no aumento de produtividade dentro da estrutura vigente, até que a renda real alcance um nível que justifique a transformação de estrutura.

Quando, entretanto, recomendam-se investimentos maciços em várias áreas do setor industrial, acompanhados, no tempo, por blocos de inversões no setor agrícola, surge uma grande dúvida sobre a capacidade dos países atrasados para ingressar na senda do crescimento equilibrado. Enquanto a doutrina do crescimento equilibrado supõe que na maior parte das vezes as relações entre indústrias são complementares, a limitação na oferta de fatores implica em que para grande número de casos essa relação é competitiva. De sorte que "os recursos para lograr o crescimento equilibrado são de uma tal ordem de grandeza que o país que deles disponha não será na realidade economicamente pobre". E acrescenta Singer à guisa de conclusão: "a doutrina é prematura antes que errônea e *aplica-se a um estágio subsequente do crescimento sustentado* e não à etapa inicial, de rompimento do círculo vicioso original."

O caso brasileiro parece ser o dêsse "estágio subsequente". Ademais, cada país reflete num dado momento uma situação que é o resultado de decisões de investimentos firmadas no passado e do próprio desenvolvimento anterior. Assim, as sugestões que aqui se fazem podem não ser em si investimentos equilibrados mas representarem um novo desequilíbrio que complementando o desequilíbrio existente reconduzam, ainda que temporariamente, a um novo estado de equilíbrio.

A estratégia proposta destina-se a promover a diversificação da produção agrícola e a forçar o uso de nova tecnologia, tendo suas linhas dominantes.

- a) na Reforma Agrária Localizada;
- b) nos Investimentos Industriais com altos efeitos induzidos sobre a agricultura.

O "Estatuto da Terra", recentemente promulgado, prevê na instrumentação da mudança da estrutura fundiária a figura da cooperativa integral de Reforma Agrária. Segundo a Lei esse instrumento é "tôda sociedade cooperativa mista, de natureza civil, criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. Terá a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, organizar e manter em operação patrulhas de mecanização, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente, sem perder as características de sociedade civil, podendo congrega nas respectivas áreas prioritárias parcelheiros, agricultores e cooperativas de 1.º grau, organizando-se, assim, em Cooperativa Integral de Reforma Agrária de 2.º grau".

Desde logo áreas de agricultura tradicional como o Litoral e Mata no Nordeste, o Vale do Paraíba e o Sul de Minas, comparativamente próximas aos grandes centros de consumo, seriam objeto de uma reorganização agrária na qual a realocação de terras em parcelas de 30 a 100 hectares(*), orientadas para um sistema de exploração mista (lavouras e produção animal) e constitutivas de uma unidade cooperativa, assegurariam a concentração geográfica dos investimentos públicos em assistência técnica e educação. Por sua vez a mudança na estrutura técnica da produção, a nova composição no volume de oferta e o relativo encurtamento de algumas linhas de suprimento minorariam o problema do abastecimento urbano e garantiriam a continuidade da expansão industrial.

* Diante da carência de dados estatísticos, não é possível medir os efeitos induzidos numa tabela de relações interindustriais própria para o Brasil. Dados retirados da Tabela preparada por Hirschmann em seu "Strategy of Economic Development", que medem o grau médio de interdependência entre setores econômicos na Itália, Japão e Estados Unidos, revelam (a) que a indústria química tem efeitos induzidos *à vante* expressos pelo coeficiente 0.69 para valores extremos de 0.81 do ramo siderúrgico e 0.12 da indústria de vestuário; (b) que a indústria moageira tem efeitos induzidos *à ré* expressos pelo coeficiente 0.89 que é no caso o valor máximo e (c) que a indústria de alimentos processados tem efeitos induzidos *à ré* expressos pelo coeficiente 0.61 para valores extremos de 0.89 no caso da indústria moageira e 0.15 no caso da indústria petrolífera.

Substanciais investimentos nas indústrias químicas e de alimentação seriam elementos adicionais para forçar a mudança na tecnologia e na composição da oferta agrícola. No primeiro caso o efeito seria obtido pela interdependência entre indústria e agricultura via vendas (*forward linkage*). No segundo, o estímulo seria provido pela interdependência entre indústria e agricultura via compras (*backward linkage*).

S U M M A R Y

In this article, the author establishes a comparison of the rates of growth of the various sectors of the economy of Brazil in order to broadly define the agricultural problems of the country, which may be synthetized in the following manner:

- a) *Changes in the quality (type) of demand for agricultural products without a corresponding change in the components of production;*
- b) *Continuous displacement of the "frontier" of agricultural investments.*

As a result of this diagnosis, it has been found by the author, that it is necessary to decrease the intensity of the inter-sectoral disequilibrium in order to guarantee the continuity of the process of economic growth. The author suggests, as a weapon to eliminate the presente agricultural lag, the adoption of a strategy that should promote diversification of agricultural production and enforce the application of new technologies, based on:

- a) *The carrying out of a geographically localized agrarian reform,*
- b) *Industrial investment program with high linkage effects on agriculture.*