

CADERNOS IFCH UNICAMP

7

ANÁLISES DE ECONOMIA AGRÍCOLA
E DA QUESTÃO FUNDIÁRIA

TAMÁS SZMRECSÁNYI

Julho de 1983

Centro de Documentação em
Política Científica e Tecnológica
DPCT / IG , UNICAMP

Cadernos IFCH.UNICAMP
Caixa Postal 6110
13.100 Campinas, SP
Brasil

Distribuição:
Editora Hucitec
Rua Com.Eduardo Saccab, 342/344
Telefone 61.6319
04602 São Paulo, SP

Tamás Szmercsányi
Departamento de Economia e Planejamento Econômico

ANÁLISES DE ECONOMIA AGRÍCOLA E DA QUESTÃO FUNDIÁRIA

Julho de 1983

SUMÁRIO

I. Sugestão de um novo esquema de análise do setor agropecuário	1 - 14
II. Análise Crítica das Políticas para o setor agropecuário	15 - 40
III. Expansão da Fronteira Agrícola e Mudanças na Estrutura Agrária	41 - 62
IV. Geração de Empregos, Posse da Terra e Uso do Solo	65 - 75
V. A Reforma Agrária como Instrumento de Política Agrícola	76 - 91

APRESENTAÇÃO

Esta coletânea de artigos tem objetivos essencialmente didáticos, destinando-se a servir de material de consulta para os alunos do curso de Economia Agrícola que venho ministrando neste Instituto. Para tanto foram aqui reunidos trabalhos anteriormente publicados em periódicos de pequena circulação e/ou de difícil acesso. O local e a data da publicação original de cada um deles são mencionados na última página deste caderno.

Tamás Szmrecsányi

I. SUGESTÃO DE UM NOVO ESQUEMA DE ANÁLISE NO SETOR AGROPECUÁRIO

Quase todas as análises das relações entre a agricultura e a indústria partem do pressuposto de uma autonomia desses dois setores entre si ou de uma simples subordinação do primeiro ao segundo. Considerando que nenhum destes pressupostos corresponde inteiramente à realidade, pretende-se, através desta comunicação, propor um esquema alternativo de análise, que possa ser útil para fins de pesquisa e de planejamento do setor agropecuário. O esquema em questão, extraído de trabalho anterior da minha autoria (Szmrecsányi, 1976), guarda certa afinidade com a noção de "complexo", formulada simultânea e independentemente por um colega de nosso Departamento (Cano, 1975).

Segundo as definições convencionais, o setor agropecuário engloba o conjunto de atividades econômicas vinculadas à exploração, direta ou indireta, do solo para a obtenção de alimentos e matérias-primas de origem vegetal e animal. A delimitação de tais atividades costuma ser um tanto fluida, mas, via de regra, nelas se incluem a produção propriamente dita e a primeira fase de comercialização dos produtos agropecuários. Os preços vigentes nessa fase são geralmente utilizados para dimensionar o valor da produção do setor.

No que se refere à produção, o setor agropecuário distingue-se dos demais conjuntos de atividades da economia pela sua modalidade de uso do solo - ao qual ele se vincula não apenas do ponto de vista espacial, mas principalmente em termos físi-

cos. Com efeito, é este recurso natural renovável que constitui, pelo menos por enquanto(1), a base material da maioria das atividades agropecuárias, que abrangem fundamentalmente o cultivo de plantas anuais e perenes e a criação de animais domésticos(2).

O setor agropecuário assim definido tem, obviamente, uma grande importância no desenvolvimento econômico e social de todos os países e regiões. Trata-se de um setor básico em qualquer sistema sócio-econômico moderno. Sua relevância, entretanto, nem sempre é devidamente enfatizada, por causa dos procedimentos analíticos usualmente adotados no estudo do desenvolvimento econômico e social.

De um modo geral, a importância do setor agropecuário no desenvolvimento econômico e social tem sido avaliada de duas maneiras: dentro de uma perspectiva estática (ou estático-comparada), e dentro de uma perspectiva dinâmica (ou histórica). A primeira dessas perspectivas costuma apoiar-se: a) no exame de indicadores macroeconômicos fornecidos pelas contas nacionais e pelas estatísticas agregadas de emprego, comércio exterior, etc.; e b) na análise das matrizes de insumo-produto (input-output analysis) não apenas a nível da economia como um todo, mas também no que diz respeito aos fluxos espaciais e intersetoriais

-
- (1) O progresso tecnológico está modificando esta situação. Além da moderna avicultura e da pecuária confinada, que praticamente prescindem do fator terra, já se comprovou a viabilidade técnica da agricultura sem solo (hidropônica e con gêneres). Veja-se a respeito: Trant (1973).
 - (2) As demais modalidades de exploração de recursos naturais renováveis costumam ser classificadas como atividades extrativas. É o que ocorre, notadamente, com a exploração das florestas, com a caça e a pesca.

dos produtos agropecuários (Ayazi, 1968). Por sua vez, a perspectiva dinâmica ou histórica procura realçar o modo pelo qual se dá a transferência dos produtos e dos fatores de produção excedentes do setor agropecuário para os demais setores da economia.

Graças aos numerosos estudos já realizados(3), sabe-se que a geração e liberação de tais excedentes por parte do setor agropecuário são condições essenciais para a ocorrência da urbanização e da industrialização, para a estabilidade do sistema de preços, e para o equilíbrio do balanço de pagamentos de qualquer país. São esses excedentes que, direta ou indiretamente, tornaram possível o atendimento da crescente demanda de mão-de-obra, matéria-prima, e capital por parte dos setores urbanos e industriais da economia. Não menos importante é a função do setor agropecuário no combate à inflação através do abastecimento de gêneros alimentícios em quantidades suficientes para atender ao aumento da população urbana, à elevação de seus níveis de renda, e à melhoria dos padrões gerais de nutrição. Quanto ao comércio exterior, o setor agropecuário contribui para manter e elevar a capacidade de importar da economia nacional - seja através de sua participação nas exportações, seja por meio da substituição de importações de alimentos e matérias-primas. Além disso, o referido setor é também capaz de induzir o crescimento

(3) Sobre as funções do setor agropecuário no desenvolvimento econômico e social existe uma literatura vasta, mas pouco variada, que seria ocioso tentar citar aqui. Entre as obras consultadas para a elaboração deste trabalho, merecem destaque: Saco (1961, 1963); Papi (1965); Mellor (1966); FAO (1967); e Castro (1969), esta última referente ao Brasil. Quanto aos países socialistas da Europa, inclusive a URSS, veja-se: Marczewski (1973) pp. 13-55.

e a diversificação dos demais setores da economia, através de sua demanda de insumos produtivos e de bens e serviços em geral. Trata-se, na verdade, de um mercado cativo dos setores urbanos e industriais, mercado cujas reais potencialidades nem sempre têm sido devidamente apreciadas e exploradas.

A transferência de excedentes para os demais setores e a demanda dos produtos destes pelo setor agropecuário só se tornam viáveis e significativos a médio e longo prazo através do aumento de sua produtividade e de sua renda. A capacidade de crescimento do setor agropecuário constitui uma variável fundamental no processo de desenvolvimento. Ela pressupõe a existência de um dinamismo próprio (embora não autônomo) dentro do setor, característica que frequentemente não é aceita pela maioria dos estudiosos do desenvolvimento econômico e social(4). Na verdade, o setor agropecuário pode desempenhar tanto o papel de setor-motor, como o de setor de ajustamento no processo de desenvolvimento da economia (Malassis, 1973).

Embora por caminhos diversos, tanto a perspectiva estática comparada como a perspectiva dinâmica acabam levando à aceitação da chamada lei do declínio secular do setor agropecuário numa economia em desenvolvimento. É claro que se trata de um declínio relativo, e não absoluto. Mas, enquanto os demais setores do sistema econômico são tidos como capazes de se desenvolver in

(4) Muitos não levam em conta que o setor agropecuário "suporta uma pressão considerável durante o período de uma rápida industrialização", e que "a taxa de crescimento agrícola costuma ser um fator decisivo da velocidade do processo de industrialização" (FAO, 1967, p. 11). O desconhecimento desse fenômeno explica o relativo descaso votado ao setor agropecuário em numerosos planos de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

definidamente, e de forma cada vez mais independente em relação ao setor agropecuário, este se caracterizaria por uma vinculação intersetorial cada vez mais acentuada e por uma contínua sujeição ao fenômeno dos rendimentos decrescentes.

Tais tendências podem existir, e têm se manifestado na prática muitas vezes. Mas, elas não são unilaterais nem irreversíveis. Na prática, o setor agropecuário pode ser tão dinâmico como qualquer outro dentro do sistema sócio-econômico, estando aberto como os demais às diversas modalidades do progresso tecnológico - seja sob a forma de economias de escala, seja através de alterações de suas funções de produção, seja ainda através da criação de novos produtos.

A não-percepção de tais fenômenos é devida à estreiteza do enfoque usualmente adotado na análise do papel do setor agropecuário no processo de desenvolvimento. Esse enfoque costuma ser, via de regra, predominantemente quantitativo, não levando em conta as modificações estruturais que se processam no setor, nem as constantes mudanças que se verificam em seu interrelacionamento com os demais setores da economia(5).

As alterações nos aspectos estruturais e qualitativos são fenômenos inerentes ao desenvolvimento econômico e social. Seus efeitos, no caso em pauta, podem ser melhor apreciados mediante a adoção de uma perspectiva sistêmica(6). Dentro dessa pers-

(5) Uma interessante análise teórica dos "canais que transferem as variações da produtividade agrícola para o resto do sistema" pode ser encontrada em Figueroa (1966), pp. 3-6.

(6) Essa abordagem é sugerida, entre outros, por: Taylor & Jones Jr. (1965), Desai (1973) e Ihrig (1973). Os parágrafos que seguem foram extraídos de Szmeccsányi (1973).

pectiva, o setor agropecuário deixa de constituir um compartimento semi-autônomo e fechado, para tornar-se um "sistema" aberto e integrado aos setores que lhe são complementares no contexto da economia como um todo.

Encarado como "sistema", o setor agropecuário (*lato sensu*) compõe-se de cinco subsistemas, cujo interrelacionamento é apresentado no fluxograma anexo:

I. o subsistema da produção agropecuária propriamente dita (*setor agropecuário stricto sensu*), que engloba os vários gêneros de cultivo e de criação;

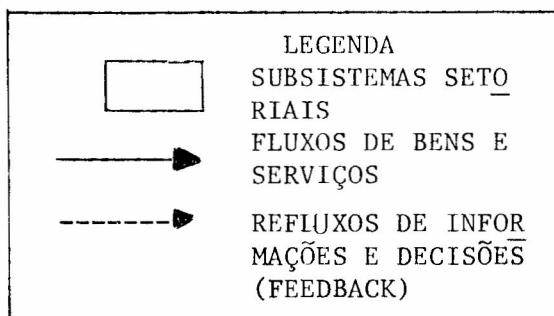
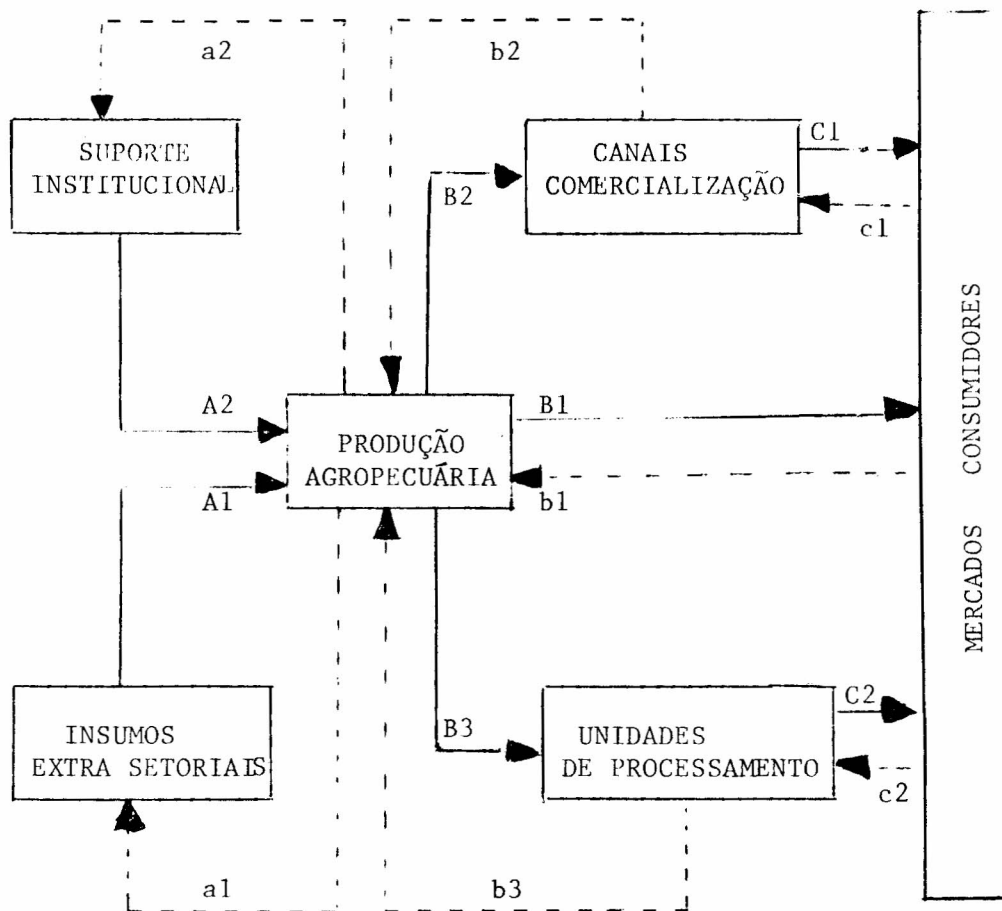
II. o subsistema das atividades de suporte, ou de infraestrutura institucional, entre as quais se incluem as várias modalidades de serviços prestados ao setor agropecuário (pesquisa agrônômica, assistência técnica, treinamento de mão-de-obra, crédito etc.);

III. o subsistema de fornecimento dos insumos extra-setoriais, o qual abrange todos os ramos industriais e comerciais cujos produtos se destinem, exclusiva ou primordialmente, ao atendimento das necessidades da produção agropecuária (corretivos, fertilizantes, sementes selecionadas, defensivos, implementos etc);

IV. o subsistema dos canais de comercialização, que compreende basicamente os serviços de estocagem e o comércio distribuidor (atacadista, interno e de exportação) dos produtos agropecuários:

V. o subsistema de processamento dos produtos agropecuários, que inclui todos os ramos industriais cuja produção se baseia, exclusiva ou predominantemente, em matérias-primas originárias da produção agropecuária.

O SETOR AGROPECUÁRIO COMO SISTEMA PRODUTIVO



Visto sob esta perspectiva mais ampla, parece evidente que o setor agropecuário, além de assumir maior importância relativa, deixa de apresentar uma tendência declinante à medida que a economia se desenvolve. O que costuma ocorrer na prática é apenas uma perda de peso relativo do subsistema I (*produção agropecuária*). Esse decréscimo relativo resulta da chamada "transferência de funções" (Ribeiro, 1973) que se processa entre o setor agropecuário *stricto sensu* (isto é, o subsistema I) e determinados ramos de outros setores da economia (representados no Gráfico I-C pelos demais subsistemas setoriais).

Os outros subsistemas, especialmente o subsistema III (*fornecimento de insumos*) e o subsistema V (*processamento de produtos agropecuários*), tendem a crescer através do tempo, em termos absolutos e relativos, especialmente numa economia em desenvolvimento(7). É importante notar que o subsistema I (*produção agropecuária*) também não deixa de crescer em termos absolutos ; seu crescimento, porém, tende a ser mais lento que o do resto da economia, especialmente dos setores urbanos e industriais. O mesmo se dá, até certo ponto, com os subsistemas II (*atividades de suporte*) e IV (*canais de comercialização*). Ocorre, porém, que a ampliação destes constitui, muitas vezes, uma importante pré-condição para o desenvolvimento do subsistema I (*produção agropecuária*). Em estágios posteriores do processo de desenvolvimento, o mesmo papel pode ser desempenhado pelo crescimento e pela

(7) Este fenômeno é evidenciado até por autores e estudos que não adotam a perspectiva sistêmica em suas análises. Veja-se, por exemplo: Mellor (1966), pp. 19, 21/22, 289/290; e FAO (1967), caps. 2 e 4.

diversificação dos subsistemas III (*fornecimento de insumos*) e V (*processamento de produtos agropecuários*).

Como se pode ver no fluxograma, a interdependência agricultura-indústria não se aplica apenas às *unidades de processamento* dos produtos agropecuários, mas também aos ramos industriais que abastecem a produção agropecuária com os chamados *insumos extra-setoriais*. Estes insumos desempenham em relação ao setor agropecuário um papel análogo e complementar ao das *atividades de suporte institucional*. O dimensionamento de sua oferta deve ser compatível aos requisitos do setor-ou melhor, do subsistema de *produção agropecuária* - cujo desenvolvimento, por sua vez, deve ser programado em função das disponibilidades internas de tais insumos, sob pena de gerar um aumento indesejado nas importações. Do ponto de vista da economia como um todo, esse aumento só deixa de ser prejudicial na medida em que é compensado por maiores exportações (ou menores importações) de produtos agropecuários.

As *unidades de processamento* dos produtos agropecuários integram a chamada "agro-indústria", que geralmente desempenha um papel de grande importância nas primeiras etapas de industrialização das economias menos desenvolvidas. Não se trata de um único ramo industrial, mas de um grupo muito variado de estabelecimentos, com as mais diversas escalas e técnicas de produção, e bastante heterogêneo quanto à densidade de uso do fator capital. Sua existência se deve primordialmente à necessidade e conveniência de submeter a maioria dos produtos agropecuários a determinadas transformações entre a colheita(8) e o consumo final.

(8) Termo tomado no sentido genérico, nele se incluindo as operações análogas efetuadas com os produtos de origem animal (abate, captura, ordenha etc.).

De acordo com a natureza desse consumo, os estabelecimentos agro-industriais podem ser classificados em dois grandes conjuntos: os que processam alimentos, e os processam matérias-primas não-alimentares. Essa classificação não é muito rígida, pois muitos estabelecimentos agro-industriais são *mistos*, fabricando simultaneamente produtos alimentícios e não alimentícios, estes geralmente subprodutos. É o caso, por exemplo, das usinas de açúcar e dos matadouros-frigoríficos.

Na agro-indústria produtora de alimentos, pode-se distinguir as seguintes categorias de processamento (FAO, 1967):

a) Preservação de alimentos (secagem, salga, defumação, pasteurização etc.);

b) Extração de componentes comestíveis (tais como óleos e farinhas, açúcar etc.);

c) Conversão a uma forma mais comestível (caso do processamento de cereais);

d) Conversão em novos produtos (conservas, bebidas etc.); e

e) Criação de produtos para satisfação da demanda dos consumidores (produtos refinados, concentrados, extratos, misturas etc.).

As três primeiras categorias constituem modalidades elementares na elaboração industrial de produtos alimentícios, estando diretamente vinculadas às atividades do setor agropecuário. O mesmo ocorre com algumas formas primárias de beneficiamento e transformação industrial de produtos agropecuários não-alimentares - como é o caso do curtimento de couros e peles, da coagulação e vulcanização da borracha vegetal, do beneficiamento primário de fibras etc. (Idem, p. 16). Os estabelecimentos que se dedicam a essas modalidades mais simples de processamento tendem a localizar-se nas próprias áreas de produção agropecuária, ou em sua imediata proximidade.

O mesmo não se dá necessariamente com as duas últimas categorias da classificação acima, nem com as modalidades mais complexas de transformação industrial dos produtos agropecuários não-alimentares (indústria têxtil, química etc.). De um modo geral, porém, os estabelecimentos agro-industriais estão mais orientados para as fontes de matérias-primas do que para os mercados de consumo. Isto se deve, em boa parte, ao fato de as matérias-primas representarem uma proporção considerável (60% ou mais) dos seus custos totais de produção (Idem, p.20):

Como se sabe, são numerosos e variados os fatores que determinam a localização espacial dos estabelecimentos industriais. Entre eles porém, sobressaem geralmente as facilidades e os custos de transporte - tanto das matérias-primas, como dos produtos acabados. Também no caso da agroindústria o fator transporte é um dos mais importantes. De um lado, porque a maioria dos produtos agropecuários perde peso e volume no processo de sua elaboração industrial, podendo ser transportados mais facilmente e a custos menores depois de transformados(9), e, do outro, porque muitos produtos agropecuários *in natura*, ou semi-elaborados, são altamente perecíveis, o que torna seu transporte mais difícil, e mais caro, que o dos produtos já industrializados.

Por tais motivos, é inegável a importância da agro-indústria no processo de desenvolvimento do setor - tanto no que se refere à demanda de produtos agropecuários que ela gera, como no que diz respeito às alternativas que ela abre para o emprego, muitas vezes *in loco*, das parcelas excedentes da força de trabalho rural. Devido a isso, o fomento e o controle da agro-indústria constituem um dos mais importantes instrumentos do

(9) Existem, porém, algumas importantes exceções, tais como os cereais e as sementes oleaginosas, que podem facilmente ser transportados a granel (evidentemente se houver a necessária infraestrutura para tanto).

planejamento agropecuário, entendido como processo de intervenção racional do Estado no setor.

A rigor, o fomento só é necessário na implantação e nos primeiros tempos de funcionamento da agro-indústria. Esta, depois de certo tempo, consegue promover por si mesma o pleno emprego e a elevação da produtividade dos seus fatores de produção(10). É justamente quando isso ocorre que o controle governamental se torna mais necessário, a fim de garantir uma remuneração adequada para os produtos do setor agropecuário, e de evitar a ocorrência de maiores distorções na distribuição da renda(11). Uma maneira de contornar esses problemas seria a de promover a implantação de estabelecimentos agro-industriais pertencentes aos próprios produtores do setor agropecuário. Mas, da mesma forma que o controle, essa solução alternativa exige, via de regra, uma intervenção ativa por parte do Estado.

(10) "A indústria, que depende da agricultura para obter matéria-prima, procura (e consegue) condicioná-la a atender suas necessidades. O mercado de matérias-primas agrícolas é geralmente dominado pelos compradores industriais, que subordinam a oferta agrícola aos seus desígnios" (Singer, 1968, p. 298).

(11) "A subordinação do produtor de matéria-prima ao consumidor industrial ... é uma das constantes da expansão industrial capitalista. A separação entre agricultura e indústria, que decorre da desvinculação desta daquela, é superada pelo domínio da primeira pela última, que se realiza geralmente pela constituição de mercados de produtos agrícolas de regime monopsônico ou oligopsônico" (Ibidem).

BIBLIOGRAFIA

- Ayazi (1968) - A. R. Ayazi: "Interrelationships between agriculture and other sectors and their implications in terms of planning", *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*, vol. 17, nº 10, Out. 1968, pp. 1-9.
- Cano (1975) - Wilson Cano: *Raízes da concentração industrial em São Paulo* (Campinas, 1975, UNICAMP - tese de doutoramento mimeografada, 2 vols.).
- Castro (1969) - A. B. de Castro: "Agricultura e desenvolvimento no Brasil", *7 Ensaaios sobre a economia brasileira*, vol. I (Rio de Janeiro, 1969, Cia. Editora Forense), pp. 79-144.
- Desai (1973) - D. K. Desai: *Planning a progressive agricultural infra-structure*, trabalho apresentado no XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas (São Paulo, agosto 1973), mimeografado.
- FAO (1967) - *Agricultura e industrialización* (Roma, 1967, FAO - Campaña Mundial contra el Hambre, Estudio Básico nº 17).
- Figuerola (1966) - Manuel Figuerola: "Contribución de la agricultura al desarrollo Económico", *Manual de planificación agrícola*, tomo I cap. 2 (Santiago, 1966, ILPES).
- Ihrig (1973) - Károly Ihrig: "Agriculture's contribution to the growth of capitalist economies", in Tamás Földi (ed.): *Economic development and planning - selected studies* (Budapest, 1973, Akadémiai Kiadó), pp. 135-160.
- Malassis (1973) - Louis Malassis: *Agriculture et processus de développement* (Paris, 1973, UNESCO).
- Marczewski (1973) - Jean Marczewski: *Crise de la planification socialiste?* (Paris, 1973, Presses Universitaires de France).
- Mellor (1966) - J.W. Mellor: *The economics of agricultural development* (Ithaca - NY, 1966, Cornell University Press).

- Papi (1965) - Giuseppe Papi: "The place of agriculture in balanced growth", in E. A. G. Robinson (ed.): *Economic development - Proceedings of a conference held by the International Economic Association* (London, 1965, Macmillan), pp. 75-91.
- Ribeiro (1973) - S. W. Ribeiro; *Desempenho do setor agrícola - Década 1960/70* (Brasília, 1973, IPEA/IPLAN).
- Saco (1961) - A. M. Saco: "Farm productivity and income as related to economic growth", in OECD: *Series of lectures on economic growth* (Paris, 1961), pp. 55-69.
- Saco (1963) _____: "The place of agriculture in economic development" in FAO: *Lecture on agricultural planning delivered at the FAO Near East Regional Training Center* (Roma, 1963, FAO-Agricultural Planning Studies nº 2), pp. 17-24.
- Singer (1968) - P. I. Singer: "Recife", cap. 6 de *Desenvolvimento econômico e evolução urbana* (São Paulo, 1968, Cia. Editora Nacional), pp. 271-357.
- Szmrecsányi (1973) - Tamás Szmrecsányi: "Agropecuária ainda é fundamental", *Indústria e Desenvolvimento*, Out. 1973, pp. 15-17.
- Szmrecsányi (1976) _____: *Contribuição à análise do planejamento da agro-indústria canavieira do Brasil* (Campinas, 1976, UNICAMP - tese de doutoramento mimeografada, 3 vols.).
- Taylor & Jones (1965) - L. Taylor & A. R. Jones Jr.: "Professionals and Specialists In Agribusiness - an analysis of social organization and power", *Sociologia Ruralis*, vol. V, nº 4 (1965), pp. 339-348.
- Trant (1973) - G. I. Trant: *Integrating biological and economic considerations in building production-intensive systems*, trabalho apresentado no XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas (São Paulo, agosto 1973), mimeografado.

II. ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO

Não constitui tarefa das mais fáceis apresentar em poucas páginas uma avaliação do conjunto das políticas governamentais para o setor agropecuário que atualmente estão em vigor no Brasil. Isto se deve menos à complexidade e abrangência dessas políticas do que ao seu caráter extremamente difuso, implícito e subordinado. Este último aspecto faz com que alguns cheguem até a duvidar da existência concreta de uma estratégia governamental ativa no ou para o setor agropecuário. Na verdade, não há exagero na afirmação de que, no período recente, os principais determinantes das políticas para o setor têm sido os grandes problemas conjunturais que afetam a economia brasileira como um todo — basicamente os relativos à inflação e ao balanço de pagamentos — e não os problemas internos à produção setorial, ou referentes às suas relações com os demais setores e o resto do mundo.

Outras características fundamentais das referidas políticas têm sido o predomínio de uma ótica de curto prazo e, dentro desta, uma nítida preferência pelas intervenções governamentais via mecanismos de mercado. Essas intervenções têm se baseado, via de regra, em modelos parciais e esquemáticos da realidade, sem muitas (e, às vezes, sem quaisquer) preocupações com os custos sociais envolvidos — os quais, como se verá, tendem a ser

bastante consideráveis. Ao mesmo tempo, a contínua reformulação de objetivos e prioridades das políticas em questão não apenas tem prejudicado a organicidade e o caráter cumulativo do desenvolvimento setorial, como acabou diminuindo a própria eficácia dos instrumentos convencionais usualmente adotados por elas. A ausência de diretrizes estratégicas de longo prazo tem contribuído para tornar aleatórios tanto a escolha como o acionamento das medidas de curto prazo, dificultando outrossim as tarefas de acompanhamento, avaliação e eventuais ajustes nas políticas adotadas. Sem estas atividades de suporte, indispensáveis à execução de qualquer política bem estruturada, não há instrumental que consiga manter intacta a sua eficácia através do tempo, principalmente em economias — como a brasileira — que estão passando por rápidas e profundas transformações.

Tomado em si mesmo, o setor agropecuário do Brasil sempre tem sido, até agora, suficientemente dinâmico e flexível para responder com relativa rapidez às flutuações e à diversificação da demanda, interna e/ou externa, por seus produtos. Em vista desde retrospecto, não deveria haver maiores preocupações quanto à materialização dos três principais objetivos das políticas ora vigentes — quais sejam: a) o aumento da oferta de alimentos para combater a inflação; b) o aumento da oferta de produtos exportáveis; e c) a substituição das importações de alimentos (especialmente de trigo) e de combustíveis (basicamente através da produção de álcool), a fim de aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos. Nos últimos tempos, todavia têm surgido algumas dúvidas com respeito às possibilidades da produção setorial alcançar índices de crescimento superiores a seu desempenho histórico apenas através do acionamento de políticas de curto prazo, baseadas nos mecanismos de mercado(1).

(1) Veja-se a este respeito, por exemplo, os trabalhos de MENDONÇA DE BARROS & GRAHAM (1978), HOMEM DE MELO (1980), e de MENESES & OUTROS (1981).

*Identificam
as principais
das 60 anos das
anos 50*

A necessidade da adoção de estratégias de longa duração decorre dos prazos de maturação requeridos pelos investimentos feitos no setor agropecuário. Esses prazos são mais longos do que geralmente se pensa.

Culturas perenes — como a borracha, o cacau e o café — que levam vários anos para começar a produzir não podem, por definição, apenas ser objetos de políticas de curto prazo. O mesmo se aplica à pecuária, que, inclusive, abrange todo um conjunto de atividades — desde a produção de diversos gêneros de forrageiras até o aproveitamento dos vários produtos e sub-produtos derivados das diferentes modalidades de criação — e até às próprias culturas de ciclo curto. Isto porque todas essas atividades são carentes, em maior ou menor grau, não apenas de recursos financeiros e de assistência técnica para a produção em andamento, mas também de investimentos em pesquisas agrônomicas e zootécnicas, capazes de propiciar o aumento da produtividade das plantações e dos rebanhos, através de uma contínua seleção de variedades economicamente mais rentáveis e/ou mais resistentes às variações do meio-ambiente. Nunca é demais lembrar a esse respeito que a obtenção e a difusão de uma nova variedade vegetal ou animal é um processo que demora vários anos para completar-se. Em suma, a produção agropecuária — qualquer que ela seja — sempre envolve um amplo conjunto de atividades interrelacionadas, cuja execução satisfatória sempre requer a formulação e o cumprimento de um planejamento a médio e longo prazos.

A ausência de tal planejamento por parte do Estado tem sido uma das características marcantes da produção agropecuária do Brasil como um todo. Além de experiências parciais, voltadas para um produto ou para uma região, só tem havido algumas tentativas mais sérias neste sentido nos dois governos anteriores ao atual, principalmente através da Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN) do Ministério da Agricultura. Apesar de

contar com certo apoio da parte dos Ministérios do Planejamento e do Interior, esse órgão nunca conseguiu ir além das atividades de acompanhamento do desenvolvimento setorial e de avaliação ex post das políticas e dos programas formulados e executados por terceiros. Ele nunca chegou a ter maior influência sobre a atuação de outros órgãos do próprio Ministério da Agricultura — como a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), etc. — para não falar de entidades vinculadas a outros ministérios — como o Instituto de Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) ou o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Sua principal, e praticamente única, realização consistiu na implantação, em cada Estado do País exceto São Paulo, das CEPAs (Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola), grupos de assessoramento técnico que têm produzido alguns trabalhos de bom nível.

De um modo geral, portanto, as atuais políticas para o setor agropecuário têm se caracterizado por uma grande dose de imediatismo e pela falta de continuidade nos objetivos e instrumentos, nas medidas e prioridades. O caráter casuístico dessas políticas tem contribuído para criar mais problemas de que soluções. As respostas dadas pelos vários segmentos do setor às iniciativas e intervenções governamentais têm sido eventualmente rápidas, e até satisfatórias em termos específicos (por exemplo, com relação ao aumento da oferta de certos produtos), mas nunca chegam a ser duradouras ou abrangentes. Por esse motivo, pode-se até dizer que os efeitos e os resultados de tais políticas têm ocorrido independentemente e à margem dos seus objetivos explícitos. Isto é passível de comprovação empírica, tanto por meio da análise do funcionamento concreto e das consequências de determinadas políticas, como através do exame sistemático de certas características fundamentais do desenvolvimento recente da produção agropecuária.

As atuais políticas agrícolas do Brasil têm sido classificadas de diversas maneiras pelos vários especialistas. Por exemplo, REZENDE LOPES (1978) distingue de um lado as políticas de preços e de comercialização dos produtos agropecuários e, de outro, as demaís políticas que visam manter a produção e elevar a produtividade do setor. Por sua vez, DELGADO (1979) diferencia as políticas econômicas gerais ou indiretas das políticas propriamente setoriais ou diretas. Enquanto isso, GUEDES PINTO (1980) adota uma classificação basicamente instrumental, dividindo as políticas agrícolas em quatro categorias: políticas relativas aos recursos e às técnicas de produção, políticas de índole essencialmente econômica, políticas de organização empresarial, e políticas de mobilização social.

Neste ensaio, não se pretende obviamente fazer uma análise exaustiva de todas as políticas agrícolas em vigor na atualidade. Procura-se apenas fazer um exame mais aprofundado do funcionamento concreto de duas modalidades bem específicas e mais significativas, quais sejam: a política de crédito rural e de preços mínimos. Para tanto, apresenta-se a seguir uma síntese e sistematização das principais contribuições dos autores acima mencionados e de alguns outros trabalhos correlatos(2).

Em sua formulação atual, as origens da política de crédito rural remontam à Lei nº 4.829, de 05/11/1965. Esta lei instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo funcionamento está subordinado às normas e resoluções do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. Além dessas entidades, são integrantes do referido sistema; o Banco do Brasil; os bancos regionais de desenvolvimento; os bancos estaduais e privados; as caixas econômicas; as sociedades de crédito, financia

(2) Notadamente os de DELGADO (1978) e de MENESES & OUTROS (1981).

mento e investimento; as cooperativas agropecuárias; e os órgãos oficiais de assistência técnica e de extensão rural.

De acordo com a legislação que atualmente o regulamenta, o crédito rural no Brasil está voltado para os seguintes objetivos:

I. Estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais — inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo próprio produtor na sua propriedades rural;

II. Favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, bem como a comercialização dos produtos agropecuários;

III. Possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente dos pequenos e médios; e

IV. Incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa de solo(3).

As modalidades de crédito oferecidas, por ordem de importância, têm sido as seguintes: o crédito de custeio, que tem representado 54 a 59% do volume de operações; o crédito para investimento, cujas taxas de participação no total têm variado de 21 a 30%; e o crédito de comercialização, cujo peso relativo tem variado de 15 a 22%. A primeira e a terceira modalidade são modalidades de curto prazo, enquanto que a segunda representa um crédito de médio prazo. A exígua participação relativa do crédito de comercialização pode ser atribuída ao fato de tais operações serem também contempladas pela política de preços mínimos

(3) Cf. GUEDES PINTO (1980), pág. 118.

Tanto o número de contratos de créditos como o volume dos recursos financeiros envolvidos têm aumentado de forma acentuada, especialmente nos últimos dez anos. Apesar de uma crescente atuação dos demais órgãos do SNCR, continua sendo predominante no crédito rural a atuação do Banco do Brasil. Isto se deve em boa parte ao fato dos juros desse crédito serem generosamente subsidiados pelo Governo Federal, que é simultaneamente o maior acionista e o principal depositante do referido banco.

A importância do subsídio tem aumentado com o crescimento da taxa inflacionária, e isto tem ensejado uma procura cada vez maior desse tipo de crédito, inclusive e principalmente por parte dos que, em condições normais, não precisariam tanto dele. Essa atratividade acabou dando origem, assim, a uma série de distorções (face aos objetivos legais da política de crédito rural). Uma delas, e talvez a principal, tem sido a acentuada concentração financeira que ela gerou — em termos regionais, em termos de certos produtos, e em termos empresariais. Outras consistem no excessivo uso de "insumos modernos", no aumento da dependência externa do setor, na mobilização de grupos de pressão capazes de dificultar maiores mudanças na política vigente, no aumento da especulação financeira e fundiária em detrimento das atividades produtivas, e na ocorrência de desvios habitualmente registrados pela crônica policial. Deixando de lado esta última distorção, vejamos rapidamente cada uma das demais.

A concentração financeira pode ser sintetizada pelo fato de que 80% dos estabelecimentos agropecuários do País não recebem crédito rural oficial, enquanto que 1% dos seus maiores mutuários — ou seja, aproximadamente dez mil grandes produtores — recebe nada menos do que 40% do total dos recursos disponíveis. Talvez não por coincidência, esse índice de concentração é bastante similar ao da concentração fundiária constatável através dos dados do Censo Agropecuário. GUEDES PINTO (1980)

chega a ver nisso "um indicador de que a política agrícola é condicionada pela estrutura agrária" (op.cit, pág. 142).

Quanto à concentração por produtos, os dados disponíveis permitem observar que o café, a cana-de-açúcar, a soja e o trigo têm sido contemplados com volumes de crédito subsidiado bastante superiores ao que seria de se esperar das suas respectivas taxas de participação no valor total da produção agropecuária. Por seu lado, produtos como a mandioca e o feijão têm recebido contribuições bastante inferiores a suas taxas de participação no valor da produção. Essa diferença deve-se tanto à natureza dos produtos como ao porte de seus respectivos produtos. Os produtos mencionados em primeiro lugar são geralmente cultivados em médias e grandes lavouras, destinando-se basicamente à exportação e/ou à transformação industrial. Já os segundos procedem, via de regra, de médias e pequenas lavouras, e são consumidos in natura pelas populações urbanas e rurais do País.

Também por regiões, a repartição do crédito oficial subsidiado tem sido bastante desigual, reproduzindo de forma ampliada as disparidades regionais na distribuição da renda nacional, e pouco tendo a ver com a participação de cada região no volume e no valor da produção agropecuária nacional. Mas, o aspecto mais significativo de todos esses indicadores reside na evolução dos mesmos através do tempo. A concentração a nível de empresas tem sido crescente; e, no tocante aos produtos e às regiões, verifica-se que o progressivo aumento do valor dos financiamentos concedidos não tem sido acompanhado proporcionalmente quer pelo aumento da produção, quer pelo da produtividade físi

ca por área colhida(4).

Isso tudo parece indicar que o montante do crédito e/ou do subsídio tem sido excessivo; e que, por consequência, os financiamentos concedidos não vêm sendo convenientemente utilizados. Esta última constatação aplica-se particularmente ao uso (ou abuso) dos chamados "insumos modernos" (tratores, fertilizantes e defensivos), o qual não se tem realizado "de acordo com as melhores recomendações técnicas"(5). A este respeito, nunca é demais mencionar que, nos últimos anos, o orçamento total da EMBRAPA tem sido pouco superior a um décimo do valor dos subsídios concedidos anualmente pelo crédito rural para a aquisição de fertilizantes químicos(6).

Tais fatos só têm sido possíveis porque os interesses associados à "modernização" do setor agropecuário e, como consequência, favoráveis à expansão do crédito rural subsidiado são muito fortes. Eles se vinculam principalmente à burguesia agrária dos grandes proprietários de terras e dos arrendatários capitalistas (tais como os da rizicultura gaúcha), à indústria produtora de insumos, e aos bancos que operam com crédito rural.

(4) GUEDES PINTO (1980) mostra que, entre 1969 e 1979, houve um aumento nominal do valor de produto agrícola de 36,3 vezes, e do montante de crédito subsidiado de 69,1 vezes — ou seja, que o valor dos financiamentos aumentou 1,9 vezes mais que o da produção. Com isto, a participação do primeiro no segundo elevou-se de 21 para 56% durante o mesmo período e, assim, o valor do crédito passou a representar mais da metade do valor da produção (*Op.cit.*, pág. 216). Em termos físicos a defasagem entre a evolução do crédito e a da produção foi maior ainda, já que em nenhuma cultura — sequer na soja — o aumento do crédito chegou a provocar um crescimento comparável do produto. E, no que se refere aos rendimentos — com exceção da soja — os resultados foram ainda mais "decepcionantes" (*Idem*, pp. 219 e 223).

(5) Cf. GUEDES PINTO (1980), pág. 189.

(6) Cf. MENESES & OUTROS (1981), pág. 19.

A vinculação da burguesia agrária a tais interesses é facilmente explicável face às taxas de concentração fundiária referidas há pouco. Quanto à vinculação das indústrias produtoras de insumos, também não é muito difícil de ser justificada, já que praticamente toda a produção brasileira dos referidos bens é coberta pelos recursos do crédito subsidiado(7). Algo mais complexa, mas também bastante compreensível é a recente vinculação de outros bancos que não o Banco do Brasil à defesa desses interesses. Ela decorre não apenas da origem oficial de boa parte dos recursos aplicados no crédito rural (recursos esses que, de outra forma, teriam que fazer parte dos depósitos compulsórios da rede bancária junto ao Banco Central), da recente elevação das taxas de juros e de despesas financeiras aplicáveis a esse tipo de crédito e de outras vantagens derivadas das operações em questão, mas também do progressivo envolvimento — se não dos próprios bancos, pelo menos de parte dos seus diretores e principais acionistas — na crescente especulação fundiária que tem ocorrido no País nesses últimos dez a quinze anos.

Da mesma forma que no caso do crédito rural, a atual regulamentação da política de preços mínimos data de meados da década de 1960. Em sua versão inicial — consubstanciada pela Lei Delegada nº 2/62, de 26/09/1962, e pelo Decreto nº 51.673, de 18/01/1963 — os benefícios desse instrumental eram exclusiva -

(7) Isto explica porque "as pressões sobre o Governo para ampliação dos recursos destinados ao financiamento da agricultura são mais fortes por parte da indústria do que por parte dos próprios produtores rurais", e porque "os primeiros parecem melhor organizados para este fim, além do apresentarem argumentos muito mais poderosos" (GUEDES PINTO, 1980, pág. 236, grifo do Autor).

mente reservados aos produtores agropecuários e suas cooperativas. Isto constrariava os interesses dos empresários ligados aos ramos de beneficiamento e de intermediação de produtos agrícolas, os quais passaram a pressionar o Governo para que fosse revogada a referida exclusividade. Essa revogação acabou ocorrendo através da Lei nº 4.303, de 23/12/1963, e do Decreto nº 57.391, de 07/12/1965, cujos termos foram posteriormente consolidados por meio do Decreto-Lei nº 79, de 19/12/1966, que permanece em vigor até hoje.

Contrariamente à política de crédito rural, a política de preços mínimos, que é coordenada pela CFP, não abrange todos os produtos agropecuários. As políticas de preços de alguns dos mais importantes — como o cacau, o café, a cana-de-açúcar, e o trigo — são conduzidas por agências governamentais específicas. As de outros — como os produtos de origem animal e a maioria das frutas — são determinadas pelas "forças de mercado" da agroindústria e dos intermediários comerciais. Isto explica em parte o alcance relativamente limitado da política de preços mínimos, cujos principais instrumentos ainda apresentam um escasso significado relativamente ao produto setorial. Com efeito, o valor das compras governamentais de produtos agrícolas — representadas pelas AGFs (aquisições do Governo Federal) — não tem passado de 1% da renda agregada do setor, enquanto que o valor do crédito de pré-comercialização — representando pelos EGFs (empréstimos do Governo Federal) — embora nitidamente crescente nos últimos anos, situa-se ainda em níveis inferiores a 20% do referido total.

O alcance relativamente limitado da política de preços mínimos pode ainda ser atribuído à sua baixa eficiência operacional. De acordo com a legislação ora em vigor, a política de preços mínimos visa primordialmente assegurar aos produtores do setor agropecuário uma comercialização a preços iguais ou superiores a seus custos de produção. Seu objetivo básico, portanto,

é — ou, pelo menos deveria ser a sustentação da renda desses produtores, através do uso dos instrumentos mencionados no parágrafo anterior. Ocorre, porém, que ela tem sido também acionada no sentido de orientar o plantio de cada safra(8), assim como para a formação de estoques reguladores. Até recentemente, o preço mínimo era inclusive utilizado como base de cálculo para o crédito de custeio. Na medida em que precisa simultaneamente atender a diversos objetivos (nem sempre compatíveis entre si) a fixação dos preços mínimos acaba se tornando um processo complexo, sujeito a constantes ajustes e alterações, com vistas a evitar a ocorrência de distorções e de resultados indesejados. Não é de espantar, portanto, que a evolução desses preços tenha assumido um caráter bastante errático, conforme se pode observar pelos índices do quadro apresentado a seguir.

(8) "Mediante reajustes diferentes para os preços mínimos, o Governo introduz uma nova variável que interfere na decisão do produtor sobre o que plantar. Ao beneficiar determinados produtos com reajustes maiores em seus preços mínimos, o Governo, praticamente, informa ao produtor rural quais as culturas que, segundo sua avaliação, precisam obter aumentos maiores de área plantada naquela safra" (ME NESES & OUTROS, 1981, pp. 15/16).

Quadro I: Evolução dos índices dos preços mínimos reais (+)
de alguns produtos selecionados (1968/69-100)

ANOS	ALGODÃO	AMENDOIM	ARROZ	FEIJÃO	MANDIOCA	MILHO	SOJA	MÉDIAS ANUAIS
1969/70	91	104	106	105	111	101	104	103
1970/71	103	108	97	109	110	101	114	106
1971/72	126	120	110	119	169	106	143	128
1972/73	125	137	130	136	243	120	151	149
1973/74	175	150	125	161	189	160	141	157
1974/75	156	170	150	157	170	151	183	162
1975/76	149	156	133	145	161	143	162	150
1976/77	174	153	131	172	176	134	145	155
1977/78	173	134	123	169	171	120	123	145
1978/79	150	123	112	135	145	108	106	126
1979/80	122	113	108	123	103	101	123	113
Taxa Média (%)	+4,13	+1,97	+1,36	+3,25	+1,25	+1,20	+1,07	+2,03

Fonte dos dados brutos: MENESES & OUTROS (1981), pág. 18.

Observação: (+) Ajuste aos valores de junho de 1980 por meio do Índice Geral de Preços da FGV (coluna 2).

Os números que acabam de ser apresentados revelam uma grande dose de inconsistência no amparo das várias culturas. É apenas na média dos índices (última coluna do quadro) que se pode notar uma tendência mais definida de elevação real dos preços mínimos até 1974/75, e de baixa desde então. Os produtos alimentares de abastecimento interno, como o feijão e a mandioca, não foram sistematicamente melhor contemplados do que os industrializáveis e exportáveis, como o algodão e a soja. Este último produto, no entanto, não deixou de ser favorecido pelo fato de existirem preços mínimos para ele. Isto pode ser comprovado pela considerável participação do produto no total dos recursos aplicados em EGFs. Este instrumento, com efeito, tem sido largamente utilizado pelos grandes produtores, pelas cooperativas e pelas indústrias de processamento da leguminosa, todos os quais possuem nele uma conveniente fonte alternativa para o financiamento de seus estoques de comercialização(9).

Nunca é demais ressaltar a esse propósito que as principais deficiências da política de preços mínimos resultam da inclusão, entre seus contemplados, dos beneficiadores e comerciantes de produtos agrícolas — e até dos industriais e exportadores — e da exclusão da maior parte dos pequenos produtores a eles subordinados. Estes pequenos produtores têm sido excluídos não apenas pelas barreiras administrativas e burocráticas erigidas pela complexidade funcional dos instrumentos da referida política (as AGFs e os EGFs), mas também pela atuação concreta do seu principal executor, o Banco do Brasil. A orientação que este adota na execução da política de preços mínimos confunde-se na prática com a sua sistemática operacional no crédito rural, que é uma das principais atividades por ele desenvolvidas.

(9) Cf. MENESES & OUTROS (1981), pág. 18.

A lógica bancária que o referido órgão adota em ambos os casos tende naturalmente a favorecer as transações de maior porte (e de menor custo administrativo), as quais normalmente só podem ser efetuadas pelos grandes produtores e/ou pelos intermediários e beneficiadores, que assim passam a deter, não apenas o controle oligopolista da oferta e da demanda dos produtos agropecuários, mas também o acesso preferencial à infraestrutura oficial de comercialização e financiamento(10).

De acordo com a legislação em vigor, os comerciantes e beneficiadores de produtos agrícolas só podem ter acesso aos benefícios da política de preços mínimos na medida em que realmente pagarem a seus fornecedores pelo menos o equivalente aos níveis periodicamente fixados pela CFP, colocando ainda à disposição dos mesmos uma parcela de suas capacidades de armazenamento e/ou de beneficiamento. Tais requisitos, porém, nunca chegaram a ser obedecidos(11). Apesar disto existe uma manifesta boa disposição da CFP em relação aos intermediários, a qual pode ser constatada, por exemplo, na seguinte frase de um dos seus técnicos de maior destaque: "Se o Brasil quiser atingir suas metas de desenvolvimento agrícola, terá necessariamente que ter um grande e forte setor de intermediação comercial na agricultura"(12).

Diante disso, não é de espantar que o número de beneficiários da política de preços mínimos seja ainda maior que a dos contemplados pela política de crédito rural, e que, entre os

(10) Veja-se a respeito DELGADO (1978), pp. 24 e 49/50.

(11) Idem, pág. 22.

(12) REZENDE LOPES (1980), pág. 601.

primeiros, predominem quanto ao valor aplicado não apenas os grandes produtores agrícolas mas também — e talvez principalmente — os comerciantes e beneficiadores. Os pequenos produtores agrícolas só têm acesso aos benefícios das políticas de crédito rural e de preços mínimos através das cooperativas. Mas estas, no atual contexto brasileiro, não passam muitas vezes de grandes empresas capitalistas, e se comportam na prática de forma muito semelhante à da maioria dos intermediários e beneficiadores de produtos agrícolas(13). Pelo menos até o momento, elas têm servido mais para organizar a pequena produção em benefício do grande capital, do que para organizar os pequenos produtores em oposição ao mesmo.

Uma outra maneira de aferir as políticas agrícolas governamentais consiste em avaliar os seus efeitos e resultados mediante o acompanhamento através do tempo de algumas características básicas do desenvolvimento da produção agropecuária. Entre essas características merecem ser destacadas, pela sua importância no período recente: (a) o lento crescimento de produção de alimentos; (b) a crescente concentração fundiária; e c) a reorganização do mercado de trabalho. A primeira dessas tendências afeta diretamente todos os consumidores, tanto urbanos como rurais, enquanto que as outras duas dizem respeito mais de perto aos trabalhadores engajados na produção agropecuária.

O lento crescimento da produção de "alimentos simples"(14) tem sido registrada por diversos autores(15). Nem poderia ser

(13) Veja-se a este respeito os estudos reunidos por LOUREIRO (1981).

(14) Esta denominação, das mais expressivas, foi sugerida pelo trabalho de CANO (1981).

(15) Além dos que foram mencionados até agora, cabe fazer uma referência especial à contribuição de LYRA & RYFF (1980), que inspirou parte das considerações apresentadas a seguir.

de outra forma, visto que se trata de uma das características marcantes da evolução da agricultura brasileira a partir da segunda metade dos anos sessenta. Durante o período em pauta, a produção das culturas alimentares de abastecimento interno expandiu-se num ritmo bastante inferior ao da produção das culturas de bens exportáveis e/ou industrializáveis. No quadro que segue, compara-se a evolução dessas duas categorias de culturas em dois períodos sucessivos.

Quadro II: Taxas anuais de crescimento das quantidades produzidas em algumas culturas selecionadas (%)

ALIMENTOS SIMPLES	1947/67	1967/79	EXPORTÁVEIS E INDUSTRIALIZÁVEIS	1947/67	1967/79
Arroz	5,96	2,31	Algodão	3,74	-1,58
Banana	5,90	-1,50	Café	4,12	-3,60
Batata	4,39	2,96	Cana-de-Açúcar	5,82	5,77
Feijão	4,05	-1,58	Laranja	4,60	15,98
Mandioca	4,80	-1,66	Soja (+)	14,33	25,50
Milho	4,74	2,90	Trigo	0,70	10,02
MÉDIAS	4,87	0,57	MÉDIAS	5,55	8,68

Fonte: LYRA & RYFF (1980), pág. 582.

Observação : Períodos 1951/67 e 1967/79
(+)

Por meio dos dados deste quadro, pode-se notar uma clara inversão de tendências entre os dois períodos considerados. No primeiro (1947/1967), se se omitir o caso excepcional da soja, observa-se que o crescimento da produção de alimentos simples foi até mais rápido que o da produção dos bens exportáveis e industrializáveis. Já no segundo, não obstante o recuo absoluto do algodão e do café, e relativo da cana-de-açúcar, verifica-se que a produção dos bens exportáveis e industrializáveis cresceu muito mais depressa do que a dos alimentos simples. Estes, na verdade, passaram a apresentar uma evolução negativa no período 1967/79 — quer em termos absolutos (caso da banana, do feijão e da mandioca), quer em relação à média das taxas anuais de crescimento demográfico durante aqueles anos (estimada em 2,7%). Parece desnecessário acrescentar que os preços de todos esses alimentos simples aumentaram acentuadamente no período em pauta, onerando os consumidores em geral e mais especificamente os de menor poder aquisitivo. Tais aumentos, todavia, não chegaram a beneficiar os seus produtores e — como se indica mais adiante — tampouco suscitaram um aumento da produção dos mesmos.

É importante explicitar as razões desses diferenciais de crescimento. Isto pode ser feito, numa primeira aproximação, mediante o dimensionamento dos componentes dessas taxas — ou seja, verificando como se deu a evolução das áreas colhidas e dos rendimentos por unidade de área. Os dados em questão figuram no quadro que segue, pelo qual se pode observar que todos os alimentos simples — exceto a batata — tiveram aumentos (pequenos e médios) em suas áreas colhidas, e que apenas três (o arroz, a batata e o milho) tiveram aumentos nos rendimentos. Já entre os produtos exportáveis e industrializáveis, podem ser observados grandes aumentos na área colhida (exceto para o algodão e o café) e aumentos bastante ponderáveis nos rendimentos (exceto no caso do trigo). Mas, o mais importante é tentar verificar como e por que isto se deu, e também até que ponto essas

tendências poderão ser revertidas a curto prazo. Portanto, é preciso identificar as origens do processo.

Quadro III: Variação percentual das áreas colhidas e dos rendimentos médios de alguns produtos selecionados entre os períodos de 1966/70 e 1976/79

ALIMENTOS SIMPLES	Área Colh. (1000 ha)	Rendimento por ha	EXPORTÁVEIS & INDUSTRIALIZÁVEIS	Área colh. (1000 ha)	Rend. p/ha
Arroz	+28	+4	Algodão	-5	+30
Banana	+2	-25	Café	-35	+31
Batata	-2	+40	Cana-de-Açúcar	+33	+12
Feijão	+22	-23	Laranja	+149	+12
Mandioca	+19	-16	Soja	+773	+44
Milho	+19	+8	Trigo	+179	-13
MÉDIAS	+15	-2	MÉDIAS	+182	+19

Fonte: LYRA & RYFF (1980), pág. 585.

Uma dessas origens, ao que tudo indica, encontra-se na política de estímulo às exportações, empreendida no País a partir de meados da década de 1960. Essa política de substituição do mercado interno pretendia, mediante uma maior integração da economia brasileira ao circuito do comércio internacional, trazer para o País os recursos financeiros necessários à gestação de

um novo ciclo de crescimento acelerado(16). Ela se baseou simultaneamente na criação de linhas especiais de financiamento a juros subsidiados, e na concessão de isenções tributárias e de créditos fiscais aos exportadores.

Tais medidas de estímulo não foram concedidas indiscriminadamente, mas procuraram premiar mais fortemente as exportações de produtos industriais, privilegiando um pouco menos as de bens agrícolas beneficiados, e simplesmente penalizando, através da aplicação de tributos, as vendas externas de produtos agrícolas in natura. Dessa forma, os benefícios da referida política à produção agropecuária foram, na melhor das hipóteses, apenas indiretos, já que se destinavam especificamente às unidades processadoras das matérias-primas de origem vegetal e animal. Isto quer dizer que, por si sós, os incentivos mencionados há pouco não poderiam ser responsáveis pela diferença de desempenho entre as culturas de alimentos simples, basicamente destinados ao consumo in natura no mercado interno, e as de produtos exportáveis e/ou industrializáveis. A principal razão dessa diferença reside na maior rentabilidade econômica das segundas em relação às primeiras. Essa maior rentabilidade, por sua vez, deve-se fundamentalmente ao comportamento dos preços desses produtos, respectivamente no mercado internacional e no mercado interno do Brasil.

Enquanto a conjuntura vigente na economia mundial a partir de meados da década de 1960 propiciava preços elevados aos produtos exportáveis e industrializáveis, os preços internos dos alimentos simples estiveram constantemente sujeitos a pressões baixistas suscitadas pelo Governo, via tabelamentos, importa-

(16) As considerações deste parágrafo e dos subsequentes baseiam-se em MENESES & OUTROS (1981), especialmente pp. 5/6, 12, 20/21 e 26/27.

ções, contingenciamento das exportações etc.(17). A ação combinada dos estímulos indiretos à comercialização dos bens exportáveis e industrializáveis e dos seus preços relativamente elevados no mercado internacional foi o fator decisivo para a expansão desse segmento da produção agropecuária(18). Essa expansão teve por contrapartida a retração do segmento produtor de alimentos simples para o mercado interno, cujas melhores áreas foram sendo absorvidas pelas culturas produtoras de bens exportáveis e industrializáveis. Tal processo se deu com a expansão da soja nos Estados da região Sul, com a da cana e da laranja no Estado de São Paulo, e com a da pecuária bovina de corte em outros Estados, sendo que este último movimento sempre tem tido também uma forte conotação especulativa (ao visar mais os lucros imobiliários do que os advindos da venda de animais para a bate).

(17) "O cuidado em conter altas indesejáveis dos preços dos alimentos obviamente não encontra explicação em uma suposta preocupação governamental com os níveis nutricionais da população. Ao contrário, era perfeitamente previsível que a aplicação sucessiva daquelas medidas de desestímulo à produção acabaria por agravar a carência alimentar. Na verdade, objetivava-se evitar pressões adicionais sobre os salários urbanos industriais. Assim, evitava-se, também, que fosse ameaçado o ritmo de expansão da economia..." (ME NESES & OUTROS, 1981, pág. 12).

(18) Neste sentido, cabe aqui uma referência especial ao surto de expansão da lavoura canavieira suscitado a partir de 1975 pela instituição do Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL). Esse programa foi criado em decorrência da elevação dos preços internacionais do petróleo e com vistas a aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos. A referida expansão tem resultado não apenas na incorporação ao cultivo de áreas anteriormente improdutivas ou voltadas para a pecuária extensiva, mas também na substituição de outras culturas, notadamente as de alimentos simples para o mercado interno.

Devido a esse processo, as culturas voltadas para o atendimento direto da demanda interna de alimentos simples só passaram a poder prosperar nas áreas de expansão da fronteira agrícola, atualmente situadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, dotadas de terras geralmente mais fracas que as do Sul e do Sudeste, e via de regra muito distantes dos principais centros de consumo dos seus produtos e de produção dos seus insumos. É este fato que explica em boa parte a redução das taxas de crescimento da produção, mostrada no quadro II, e a dos rendimentos por hectare, que figuram no quadro III. Mas, o processo em questão não se limitou apenas a uma simples mudança na distribuição espacial das diversas culturas — mudança essa que, aliás, ainda se encontra em curso. Não menos importantes foram os seus aspectos fundiários e os efeitos que ele gerou nas relações de trabalho vigentes na produção agropecuária do País.

A expulsão das culturas produtoras de alimentos simples para terras menos férteis e/ou mais distantes foi acompanhada, via de regra, pela expulsão dos seus respectivos produtores — geralmente pequenos produtores semi-autônomos ou assalariados permanentes — os quais foram tangidos para as cidades e/ou para as áreas de expansão da fronteira agrícola. Com isso, não houve apenas uma substituição de produtos e de produtores, mas também uma mudança das formas de produzir e das modalidades de emprego da força de trabalho. Onde antes predominavam o emprego permanente e a mão-de-obra residente nos (ou junto aos) estabelecimentos agropecuários, passou a prevalecer o emprego temporário da mão-de-obra volante (bóias-frias e assemelhados), residentes em favelas dos arredores das cidades do Interior. Trata-se de um processo condicionado por fatores tecnológicos e institucionais, e que dificilmente será revertido, mesmo que haja uma volta (pouco provável) às culturas e atividades anteriores.

Um dos fatores responsáveis, ou pelo menos corresponsáveis por essa situação, tem sido a crescente concentração e reconcentração fundiárias, observáveis em todas as regiões do País. Entre 1970 e 1975, os estabelecimentos agropecuários de mais de mil hectares de área total elevaram sua participação numérica de 0,75% para 0,83% e na superfície ocupada de 40 para 43%. No mesmo período, os estabelecimentos de áreas totais inferiores a dez hectares também aumentaram sua participação numérica — de 51 para 52% — mas reduziram a sua participação na superfície ocupada — de 3,1% a 2,8%. Essas tendências deverão ser corroboradas pela divulgação dos resultados censitários de 1980, tendo em vista alguns outros indicadores mais recentes que apontam na mesma direção(19). Elas têm como contrapartida a deterioração das condições de trabalho da mão-de-obra engajada na produção agropecuária.

Segundo alguns, essas condições têm melhorado nos últimos anos. Os que pensam desta forma baseiam-se na análise comparativa da evolução dos salários urbanos e rurais. A análise em questão revela que, de 1970 em diante, os segundos têm crescido mais depressa do que os primeiros e, às vezes, mais depressa do que os índices do custo de vida, o que seria um indício de melhoria da situação dos trabalhadores na produção agropecuária.

(19) Conclusões semelhantes foram extraídas dos cadastros tributários do INCRA, de 1972 e 1978, por GRAZIANO DA SILVA & HOFFMANN (1980). Mais recentemente, em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, o presidente da Fundação IBGE revelou que os dados do Censo Demográfico de 1980 mostram a ocorrência de uma intensa concentração da renda no setor agropecuário durante a última década. Cf. O Estado de S. Paulo (23/09/1981), pág. 25.

Mas, também nesse caso, para compreender o que houve, deve-se procurar ir além das aparências. O que tem ocorrido na realidade é uma unificação do mercado de trabalho — decorrente, de um lado, do ritmo e do volume das migrações internas (seja as rural-urbanas, seja as rurais-rurais que se dirigem das áreas de antigo povoamento para as de expansão da fronteira agrícola) e, do outro, da política de arrocho salarial nos centros urbanos, praticada pelas autoridades governamentais a partir de 1964.

Trata-se, portanto, de uma unificação por baixo, na qual os salários rurais, embora tenham evoluído mais depressa do que os urbanos, sempre foram — e continuam sendo até hoje — inferiores a estes. É preciso não esquecer por outro lado que boa parte dos que trabalham na produção agropecuária não tem empregos permanentes e só recebe remunerações relativamente mais elevadas quando, e enquanto, está empregada. Isto é algo que não ocorre durante o ano todo, e que deixa de lhes conferir a maioria dos benefícios previstos na legislação trabalhista — tais como o descanso semanal remunerado, férias anuais, 13º salário etc. Na medida em que também reside nas cidades e está sujeita ao mesmo custo de vida que os trabalhadores urbanos, a mão-de-obra engajada na produção agropecuária vê-se obrigada a trabalhar tanto ou mais do que eles — não para ganhar a mesma coisa, mas sempre um pouco (ou bastante) menos(20).

(20) Segundo os dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar) da fundação IBGE, no final da década de 1970, mais de 70% do pessoal ocupado no setor agropecuário de São Paulo auferiam rendimentos mensais inferiores a dois salários-mínimos legais, sendo que cerca de 30% chegavam a receber menos que um salário-mínimo legal. Quanto à jornada de trabalho, apenas 5% trabalhavam menos que 39 horas semanais, 56% trabalhavam entre 40 e 48 horas, e nada menos que 39% trabalhavam mais do que 49 horas semanais. Cumpre esclarecer que na produção agropecuária, a referida jornada é idêntica para homens e mulheres, para adultos e crianças, e que a situação vigente em outras regiões do País não é substancialmente diferente da de São Paulo sob este aspecto. Veja-se a respeito BRITO GARCIA (1980) e GASQUES & GEBARA (1979).

BIBLIOGRAFIA

- BRITO GARCIA (1980), A.E. "População, mão-de-obra e rendimento mensal do trabalhador na agricultura do Estado de São Paulo", *Informações Econômicas* 9/80, set. 1980, pp. 15-32.
- CANO (1981), Wilson: *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970* (Campinas, 1981, DEPE/IFCH/UNICAMP) tese de livre docência mimeo.
- DELGADO (1978), G.C. *Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos* (Brasília, 1978, CFP).
- _____. "Modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro", *Revista de Economia Rural*, 17(1), jan./mar. 1979, pp. 107-121.
- GASQUES, J.G. & GEBARA, J.J. (1979): "Estrutura de emprego e salários na agricultura brasileira", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(2), ago. 1979, pp. 481-490.
- GRAZIANO DA SILVA, J. & HOFFMANN, R. (1980): "A reconcentração fundiária", *Reforma Agrária*, X(6), nov./dez. 1980, pp. 3-17.
- GUEDES PINTO (1980), L.C. *Notas sobre Política Agrícola e Crédito Rural* (Campinas, 1980), versão preliminar mimeo.
- HOMEM DE MELO (1980), F.B. "A agricultura nos anos 80 - perspectivas e conflitos entre objetivos de política", *Estudos Econômicos*, 10(2), mai./ago. 1980, pp. 57-101.
- LOUREIRO (1981), M.R. (org.): *Cooperativas Agrícolas e Capitalismo no Brasil* (São Paulo, 1981, Cortez Editora).
- LYRA, I.T. & RYFF, T.B.B. (1980): "Agricultura de abastecimento interno - problemas e perspectivas", *Revista de Economia Rural*, 18(3), jul./set. 1980, pp. 581-600.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R. & GRAHAM, D.H. (1978): "A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 8(3), dez. 1978, pp. 695-726.

- MENESES, F.A.F. & OUTROS (1981): "Agricultura brasileira - a produção para o abastecimento interno", *Agroanalysis*, 5(2), fev. 1981, pp. 4-31.
- REZENDE LOPES (1978), Mauro de: "Efeitos distributivos da política agrícola", *Revista de Economia Rural*, 16(3), jul./set. 1978, pp. 253-266.
- _____ (1980), "A interferência do governo na comercialização e a administração do risco do mercado na agricultura", *Revista de Economia Rural*, 18(3), jul./set. 1980, pp. 601-615.

III. EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA E MUDANÇAS NA ESTRUTURA AGRÁRIA

O Brasil sempre foi tido, nos círculos bem-pensantes, como um país de muita terra e de pouca gente, um país cuja estrutura agrária — apesar de concentrada e caracterizada por relações de produção "atrasadas" ou "não capitalistas" — não apresenta maiores problemas graças à imensidão da fronteira agrícola que ainda resta para ser conquistada. De acordo com as mesmas cabeças bem pensantes, o Brasil é um país "diferente" — ele difere dos países que têm pouca terra e muita gente. Trata-se de um país que não carece de reforma agrária, mas de programas de colonização para ocupar as vastas áreas despovoadas do seu Interior, aliviando as tensões de áreas eventualmente "superpovoadas" como o Nordeste. Ou então de programas de modernização tecnológica capazes de mobilizar produtivamente os recursos naturais, que ora se encontram subutilizados nas áreas já povoadas, e de elevar os níveis de produtividade por área e/ou por pessoa ocupada.

As considerações que seguem não têm a pretensão de contestar esses pontos de vista, solidamente ancorados no lugar - comum da sabedoria convencional ou das posições ideológicas da maioria dos especialistas e demais interessados nos problemas da agricultura brasileira. Os objetivos destas notas são bem mais modestos; por meio delas procurar-se-á:

1. tentar aferir o ritmo e os rumos da expansão da fronteira agrícola no Brasil durante as últimas décadas;
2. verificar em que direções e até onde (ou até quando) ela poderá continuar a processar-se; e
3. avaliar os seus efeitos sobre a evolução da estrutura agrária nas várias regiões do País.

Os dados e informações que servem de base a essa discussão foram coletados e sistematizados dentro de um estudo mais amplo que venho realizando sobre as "Transformações do Setor Agropecuário do Brasil no Período 1930/70"(1). Esse estudo adota um enfoque fundamentalmente espacial. Suas unidades básicas de análise são os atuais Estados e Territórios, cujo desenvolvimento é examinado e comparado à luz de dados fornecidos pelas Contas Regionais da FGV, pelos Censos Demográficos e Agropecuários do IBGE, e pelas séries anuais de produção do Ministério da Agricultura e de Comércio Exterior da CACEX. A sistematização e a análise de todos esses dados ainda se encontra em andamento, motivo pelo qual ainda não se alcançou uma visão de conjunto bem definida. Estas anotações, portanto, representam apenas o retrato parcial de um trabalho inacabado.

É importante realçar, porém, desde já que as comparações que se pretende fazer no referido estudo dizem respeito, não às chamadas "disparidades regionais" da renda, do emprego, etc...,

(1) Subprojeto de pesquisa sobre *Concentração Industrial no Brasil: 1930/70*, empreendida no Departamento de Economia da UNICAMP, sob a Coordenação do Prof. Wilson Cano. O levantamento e a sistematização dos dados aqui apresentados tiveram a colaboração de José Antonio Saenz, Flávio Duarte e João José M. Tavares.

mas fundamentalmente às alterações observáveis através do tempo na divisão regional do trabalho. Essa maneira de encarar os problemas regionais não é nova, já tendo sido desenvolvida pelos estudos de RANGEL (1968), OLIVEIRA e REICHSTUL (1973), e CANO (1975). As alterações da divisão regional do trabalho são encaradas por tais estudos, e também por este trabalho, como decorrências da consolidação no País de um novo padrão de acumulação, crescentemente baseado nos setores urbano - industriais da economia e cada vez mais voltado para um mercado interno em franca expansão.

É também nesse contexto que se insere a expansão da fronteira agrícola ocorrida nas últimas décadas — ou seja, a progressiva incorporação de áreas antes inacessíveis ou despovoadas do território nacional às atividades produtivas do setor agropecuário. Essa incorporação envolve, simultânea ou sucessivamente, um processo de ocupação e povoamento de regiões vazias ou pouco habitadas, e um processo de apropriação privada da terra e dos recursos naturais propiciados pelos solos e pelas águas. Ela pode ser e tem sido, além disso, tanto externa como interna aos estabelecimentos agropecuários e às regiões em que eles se situam.

Mais importante do que a caracterização da dicotomia subjacente à noção de fronteira — dicotomia essa que tem sido tratada de várias maneiras por diversos tipos de cientistas sociais — é a identificação dos fatores responsáveis pela sua existência concreta e/ou por suas eventuais modificações. Neste sentido é importante mencionar a contribuição de MARTINS (1975), que, a partir das noções de "fronteira demográfica" e de "fronteira econômica", chegou a formular um modelo do processo de progressiva absorção das regiões de fronteira pela economia de mercado, através das chamadas "frentes de expansão" e "frentes pioneiras".

Após essa ligeira digressão sobre os pressupostos teóricos que estão por trás do presente trabalho, podemos voltar aos objetivos centrais destas considerações. Para aferir o ritmo e a direção espacial do processo de expansão da fronteira agrícola, construiu-se com base em dados censitários um quadro de índices da evolução do número de estabelecimentos, das áreas totais e de lavouras, e do pessoal ocupado pelos mesmos em cada Estado(2). Como base desses índices tomou-se a média aritmética dos dados constantes dos Censos de 1920 e 1940 — média essa que pode teoricamente ser atribuída a 1930 (ano em que não houve Censo), supondo uma evolução contínua entre os dois extremos do período.

Inicialmente pensou-se em adotar apenas um indicador — a área total dos estabelecimentos — para "medir" a expansão da fronteira agrícola nas várias regiões do País. Chegou-se, porém, logo a um impasse, dada a inconsistência de alguns dados, especialmente os relativos aos Estados da Região Amazônica. Por esse motivo, acabou se adotando os demais indicadores que, junto com a evolução da área total dos estabelecimentos, refletem em maior ou menor grau o processo de expansão da fronteira agrícola.

Por meio do Quadro I, apresentado a seguir observa-se que essa expansão ocorreu praticamente em todo o período de 1920 a 1975. Como seria de se esperar os indicadores que apresentam

(2) Nesse quadro e nos seguintes foram feitas algumas agregações espaciais dos Territórios Federais aos Estados de que faziam parte antes de sua criação, o mesmo ocorrendo com o atual e o antigo Distrito Federal. Além disso, os dados relativos ao pessoal ocupado de 1920 foram extraídos do Censo Demográfico daquele ano.

QUADRO I: ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS,
DAS ÁREAS TOTAIS E DE LAVOURA, E DO PESSOAL OCUPA-
DO

$$\left(\frac{1920 + 1940}{2} = 100 \right)$$

ESTADOS	ÍNDICES	1920	1940	1950	1960	1970	1975
ACRE	NE	106	94	154	332	2085	2257
	AT	75	125	161	170	75	67
	AL	20	180	29	41	71	71
	PO	114	86	58	109	225	294
AMAZONAS	NE	37	163	117	368	650	714
	AT	94	106	77	91	76	77
	AL	11	189	30	54	89	116
	PO	101	99	86	175	300	450
PARÁ	NE	63	137	142	198	338	450
	AT	99	101	74	65	114	169
	AL	31	169	55	104	129	199
	PO	96	104	89	136	224	328
MARANHÃO	NE	13	187	187	514	779	975
	AT	100	100	318	274	359	432
	AL	36	165	189	515	439	587
	PO	64	136	113	291	362	455
PIAUI	NE	45	155	162	416	1037	1033
	AT	107	93	152	176	185	204
	AL	30	171	107	221	303	320
	PO	64	136	107	185	269	319
CEARÁ	NE	30	170	158	224	448	461
	AT	79	121	143	154	170	155
	AL	25	176	111	209	315	277
	PO	57	143	100	161	205	210
RIO GRANDE DO NORTE	NE	28	172	172	249	517	527
	AT	84	116	131	129	159	153
	AL	17	188	210	294	366	390
	PO	61	139	128	163	167	215
PARAÍBA	NE	44	156	166	282	406	481
	AT	103	97	99	112	126	131
	AL	22	179	161	246	288	271
	PO	61	139	123	157	166	234
PERNAMBUCO	NE	32	168	235	354	452	433
	AT	114	85	111	131	142	140
	AL	45	155	179	250	264	273
	PO	78	122	144	207	185	197
ALAGOAS	NE	42	158	250	300	505	557
	AT	97	103	107	137	161	166
	AL	49	151	162	247	329	401
	PO	94	106	118	155	184	223
SERGIPE	NE	38	162	200	304	445	481
	AT	93	107	137	181	215	222
	AL	62	139	162	213	240	271
	PO	81	119	121	194	210	240

QUADRO I: (continuação)

ESTADOS	ÍNDICES	1920	1940	1950	1960	1965	1975
BAHIA	NE	45	155	177	262	372	379
	AT	77	123	144	162	204	234
	AL	46	154	148	233	254	206
	PO	75	125	128	181	212	250
MINAS GERAIS	NE	58	142	133	186	227	234
	AT	90	110	121	129	138	147
	AL	71	129	136	178	161	175
	PO	77	123	116	130	123	145
ESPÍRITO SANTO	NE	67	133	141	174	225	193
	AT	78	122	155	177	230	238
	AL	57	143	149	187	176	164
	PO	70	130	154	161	169	182
RIO DE JANEIRO	NE	63	137	112	141	188	187
	AT	96	104	100	93	103	107
	AL	56	144	118	120	123	116
	PO	87	113	69	63	62	68
SÃO PAULO	NE	49	151	133	190	196	167
	AT	86	114	117	119	126	128
	AL	63	137	135	151	150	161
	PO	64	136	113	128	105	109
PARANÁ	NE	65	135	188	565	1163	1001
	AT	92	108	139	197	253	273
	AL	45	155	275	698	957	1126
	PO	75	125	244	617	951	1028
SANTA CATARINA	NE	55	145	171	259	339	339
	AT	85	115	126	141	167	165
	AL	40	160	223	338	453	485
	PO	69	131	155	240	318	361
RIO GRANDE DO SUL	NE	70	130	161	214	288	266
	AT	95	105	113	111	122	122
	AL	62	138	204	302	405	480
	PO	61	139	162	201	218	289
MATO GROSSO	NE	52	148	245	727	1626	2067
	AT	97	103	147	155	235	264
	AL	10	190	75	196	435	906
	PO	77	123	131	275	567	931
GOIÁS	NE	46	154	176	307	405	429
	AT	112	88	111	131	162	196
	AL	49	152	200	426	706	1039
	PO	58	142	147	246	272	355
BRASIL	NE	51	51	162	262	386	392
	AT	94	94	125	134	168	178
	AL	52	52	150	225	267	306
	PO	72	72	124	176	198	285

FONTES DOS DADOS BRUTOS: FIBGE, Recenseamentos Gerais - Censos Agropecuários.

OBS.: NE - número de estabelecimento.

AT - área total

AL - área de lavouras

PO - pessoal ocupado.

maiores taxas de crescimento são o número de estabelecimentos e a área de lavouras, vindo a seguir — de certa forma, surpreendentemente — os índices relativos ao pessoal ocupado. Para o Brasil como um todo, os índices que apresentam menores taxas de expansão são os da área total dos estabelecimentos. Isso parece indicar, desde já, que a fronteira agrícola externa aos estabelecimentos e/ou às regiões em que eles se situam não é tão elástica como se costuma propalar, ao contrário da fronteira interna, representada pela área de lavouras.

A expansão desta última denota uma utilização mais intensa dos recursos naturais disponíveis, o mesmo ocorrendo com o aumento do pessoal ocupado. Já o crescimento do número de estabelecimentos, embora também constitua um índice de vitalidade do setor agropecuário, reflete muitas vezes um processo de multiplicação e/ou reprodução de minifúndios pouco produtivos em termos econômicos convencionais, mas muito importantes do ponto de vista social — não apenas devido ao grande número de pessoas envolvidas, mas também por causa dos excedentes gerados por essa pequena produção, capazes de contribuir com parcelas ponderáveis para o abastecimento alimentar urbano, e de sustentar grupos ponderáveis de *rentiers* e de intermediários de todo tipo.

Exceto no que se refere à área total dos estabelecimentos, o maior crescimento dos índices verificou-se entre 1950 e 1960. A área total dos estabelecimentos cresceu mais acentuadamente, para o país como um todo, a partir de 1960 — provavelmente devido à incorporação das novas áreas situadas na região amazônica — muito embora as inconsistências dos dados relativos a vários Estados não permitam observar o fenômeno em toda sua extensão. Merecem ainda ser destacados a expansão das áreas de lavouras a partir de 1960, e o aumento do pessoal ocupado entre 1970 e 1975. No que se refere a esse último indicador deve-se ter algum cuidado na sua avaliação, não deixando de levar em conta eventuais fatores de ordem conjuntural, vinculados à sazonalida

de das atividades do setor agropecuário, e ainda a intensificação do chamado trabalho temporário que aumenta as possibilidades de dupla contagem do pessoal ocupado.

Mas, o fato mais importante para os fins destas considerações é que os indicadores em questão têm crescido mais em alguns Estados do que em outros, inclusive sistematicamente. Esses Estados, cujos indicadores estão crescendo a taxas sistematicamente superiores às médias nacionais, podem ser considerados como pertencentes a áreas de expansão da fronteira agrícola. Incluem-se nesta categoria os Estados do Maranhão, Piauí, Sergipe e Bahia no Norte e Nordeste; Espírito Santo e Paraná, na região Sudeste; e os Estados de Goiás e Mato Grosso no Centro-Oeste. A esses oito Estados deve-se acrescentar os três da região amazônica: Acre, Amazonas e Pará, os quais, especialmente nos últimos dez anos vem se transformando em áreas de expansão, embora as estatísticas censitárias do IBGE ainda não tenham registrado devidamente o fenômeno.

Uma vez identificados os Estados inseridos em áreas de expansão da fronteira agrícola, e, em decorrência, aqueles cuja fronteira agrícola tem permanecido relativamente mais estável nos últimos cinquenta anos, pode-se tentar verificar quais foram as mudanças na estrutura agrária que acompanharam a referida expansão, tanto nos Estados inseridos em áreas sujeitas ao processo, como nos de fronteiras agrícolas relativamente mais estáveis. Para tanto construiu-se um quadro estratificando os estabelecimentos em três grupos de tamanho: estabelecimentos pequenos (até 50 ha.), médios (de 50 a 200 ha) e grandes (acima de 200 ha.).

O mesmo procedimento já foi adotado anteriormente no clássico trabalho de PRADO JR. (1960), cuja estratificação apenas difere da presente no que se refere aos limites dos dois primeiros grupos. Junto com esse autor, é preciso advertir que se tra

ta de uma estratificação de estabelecimentos e não de propriedades (ou de imóveis, como ocorre nas estatísticas mais recentes do INCRA), nela não aparecendo o caso tão frequente de grandes propriedades com mais de um estabelecimento. Nela tampouco se está considerando a distinção entre estabelecimentos próprios e arrendados. Por esses motivos, os dados que a compõem não chegam a refletir em toda sua profundidade a concentração da propriedade fundiária. E, além disso, ela não chega a dimensionar a massa de produtores agropecuários que não têm qualquer acesso à propriedade ou à posse da terra.

Mesmo levando em conta essas qualificações e restrições, os dados do quadro II, não deixam de impressionar pelas tendências que refletem. No País como um todo, pode-se notar, durante o período em pauta (1920-1975) um considerável aumento da participação relativa dos estabelecimentos com áreas inferiores a 50 ha. — participação essa que passa de 49% em 1920 para 84% em 1970 e 83% em 1975. Tal aumento tem como contrapartida o decréscimo da participação dos estabelecimentos médios (50 a 200 ha.) — que passa de 34% em 1920 para 11% em 1970 e 12% em 1975 — e dos estabelecimentos maiores (com áreas superiores a 200 ha.) — que passa de 27% em 1920 para apenas 5% tanto em 1970 como em 1975.

Essas tendências não foram acompanhadas pela participação relativa das áreas totais ocupadas por esses três grupos de tamanho. A participação dos estabelecimentos menores aumentou, em termos de área, de 3,5% em 1920 para 15,4% e 13,7% do total em 1970 e 1975 respectivamente; a dos estabelecimentos médios de 11,5% para 18,2% e 17,5% no mesmo período; enquanto que a dos estabelecimentos grandes passou de 85,0% para 66,4% e 68,7% nos anos referidos. Em outras palavras, houve: a) um aumento bem menor que proporcional na participação relativa das áreas do grupo de estabelecimentos de tamanho menor; b) um aumento na parti

QUADRO II - ESPECIFICAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR
GRUPOS DE TAMANHO (%)

ESTADOS	T	1920		1940		1950		1960		1970		1975	
		Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área
ACRE	P	47	0,1	41	0,1	58	0,2	71	0,4	31	2,6	31	2,8
	M	17	0,6	15	0,2	14	0,2	10	0,4	46	31,0	46	34,2
	G	36	99,3	44	99,7	28	99,6	19	99,2	23	66,4	23	63,0
AMAZONAS	P	53	0,3	67	1,7	69	1,9	92	4,9	68	10,0	90	11,9
	M	14	0,9	13	3,2	13	2,9	4	2,4	22	33,7	8	9,1
	G	33	98,8	20	95,1	18	95,2	4	92,7	10	56,4	2	79,0
PARÁ	P	60	3,2	78	6,6	82	9,9	81	14,3	86	13,9	31	12,1
	M	21	5,6	13	6,9	13	9,2	11	13,2	10	11,3	16	16,4
	G	19	91,2	9	86,5	5	80,9	8	72,5	4	74,7	3	71,5
MARANHÃO	P	30	1,2	90	10,3	86	4,0	93	10,4	91	10,5	94	10,6
	M	32	7,4	6	17,9	6	6,9	4	10,4	4	14,1	4	14,3
	G	38	91,4	4	71,8	8	89,1	3	79,2	5	75,4	2	76,6
PIAUI	P	38	0,9	59	5,5	51	3,6	70	7,1	86	11,2	86	10,3
	M	28	5,2	25	18,2	28	12,5	19	17,9	9	20,6	10	19,1
	G	34	93,9	16	76,3	21	83,9	11	75,0	5	68,2	4	70,6
CEARÁ	P	28	1,4	65	11,5	60	9,1	67	12,3	82	19,1	83	20,9
	M	37	11,5	25	26,7	28	23,6	24	26,4	14	26,6	13	27,5
	G	35	87,1	10	61,8	12	67,3	9	61,3	4	54,3	4	51,6
RIO GRANDE DO NORTE	P	20	1,0	68	11,1	69	9,3	76	13,0	86	16,7	88	16,7
	M	41	10,0	22	22,8	21	19,2	17	22,0	10	21,2	9	19,8
	G	39	89,0	10	66,1	10	71,5	7	65,0	4	62,1	3	63,5
PARAÍBA	P	41	3,7	82	20,1	83	18,2	88	22,1	91	25,5	92	24,4
	M	39	18,0	13	23,1	12	21,5	9	22,6	7	22,9	6	22,7
	G	20	78,3	5	56,8	5	60,3	3	55,3	2	51,6	2	52,9
PERNAMBUCO	P	27	2,7	89	27,7	91	23,9	93	25,6	93	28,5	93	29,1
	M	44	20,9	8	23,3	6	20,2	5	20,7	5	23,8	5	23,7
	G	29	76,4	3	49,0	3	55,9	2	53,6	2	47,7	2	47,2
ALAGOAS	P	50	5,2	89	18,1	92	22,6	91	22,8	93	28,9	94	27,6
	M	31	20,9	7	14,8	6	19,0	6	20,0	5	20,5	4	20,5
	G	19	73,9	4	67,1	2	58,4	3	57,2	2	50,6	2	51,9
SERGIPE	P	64	8,6	92	27,0	91	27,2	92	28,2	94	28,6	94	29,2
	M	25	34,1	6	24,1	7	26,0	6	24,5	5	25,0	5	25,3
	G	11	57,3	2	48,9	2	46,8	2	47,3	1	46,4	1	45,5

ESTADOS	T	1920		1940		1950		1960		1970		1975	
		Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área
BAHIA	P	62	7,4	81	18,7	80	15,9	83	21,5	85	21,5	84	19,1
	M	27	18,0	14	21,7	15	21,7	13	24,3	11	25,2	12	23,4
	G	11	74,6	5	59,6	5	62,4	4	54,2	4	53,2	4	57,5
MINAS GERAIS	P	32	2,9	63	10,3	60	8,6	67	12,1	68	12,5	67	11,7
	M	36	19,7	26	22,5	27	20,4	23	22,6	23	24,8	23	23,7
	G	32	77,4	11	67,1	13	71,0	10	65,3	9	62,7	10	64,6
ESPÍRITO SANTO	P	60	21,9	72	34,1	65	27,0	70	30,3	73	28,4	69	23,2
	M	36	45,3	25	43,2	31	44,0	27	41,9	24	38,6	26	35,8
	G	4	32,8	3	22,7	4	29,0	3	27,8	3	33,0	5	41,0
RIO DE JANEIRO	P	54	7,7	79	18,7	78	15,2	82	20,2	85	21,7	84	20,5
	M	35	25,9	15	25,7	15	21,8	13	23,9	11	26,3	12	26,5
	G	11	66,4	6	55,6	7	63,0	5	55,8	4	52,0	4	53,0
SÃO PAULO	P	48	5,7	78	17,7	74	15,0	82	17,9	80	18,2	76	15,7
	M	37	19,2	16	21,6	18	20,9	13	21,0	14	22,5	17	22,0
	G	15	75,1	6	60,7	8	64,1	5	61,1	6	59,3	7	62,3
PARANÁ	P	56	6,5	69	14,6	70	16,4	86	32,7	93	41,8	91	34,5
	M	33	16,6	23	22,5	24	25,3	11	24,9	6	20,0	7	20,6
	G	11	76,9	8	62,9	6	58,3	3	42,4	1	38,2	2	44,9
SANTA CATARINA	P	67	13,2	62	27,2	82	30,7	86	37,5	89	42,2	89	40,9
	M	26	19,8	16	25,2	15	24,7	11	25,0	9	23,5	9	23,3
	G	7	67,0	22	47,6	3	44,6	2	37,5	2	34,3	2	35,8
RIO GRANDE DO SUL	P	62	8,6	77	17,4	81	20,2	85	24,6	87	27,3	86	25,7
	M	26	15,3	16	16,0	13	15,6	11	16,4	9	17,0	10	17,3
	G	12	76,1	7	66,6	6	64,2	4	59,0	4	57,7	4	57,0
MATO GROSSO	P	13	-	19	0,2	30	0,3	65	1,6	71	2,0	65	2,0
	M	8	0,2	23	1,3	18	1,0	12	1,8	11	2,7	21	5,3
	G	79	99,8	58	98,5	52	98,7	23	96,6	18	95,3	14	92,7
GOIÁS	P	15	0,1	42	1,6	39	2,2	49	4,2	43	4,0	41	3,1
	M	28	2,1	26	7,3	27	7,7	26	10,8	32	13,9	32	12,2
	G	57	97,9	32	91,1	34	90,1	25	85,0	25	82,1	27	84,7
BRASIL	P	49	3,5	75	0,7	75	10,0	81	13,8	84	15,4	83	13,7
	M	34	11,5	17	15,9	17	14,5	13	16,3	11	18,2	12	17,5
	G	27	85,0	8	83,4	8	75,5	6	69,9	5	66,4	5	68,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE, Recenseamentos Gerais - Censos Agropecuários.

Grupos de tamanho considerados (exceto para 1920) foram os seguintes:

(P) Pequenos - até 50 ha (em 1920, até 40 ha)

(M) Médios - até 50 a 200 ha (em 1920, de 40 a 200 ha); e

(C) Grandes - acima de 200 ha (para todos os anos).

cipação relativa das áreas do grupo de estabelecimentos de tamanho médio, não obstante o decréscimo de sua participação relativa em termos numéricos; e c) uma diminuição menos que proporcional da participação relativa das áreas do grupo de estabelecimentos maiores. Ou seja, processou-se uma considerável concentração de áreas nos grupos de estabelecimentos de tamanho médio e grande, não obstante a multiplicação do número de estabelecimentos menores.

Os números que acabam de ser apresentados referem-se ao País como um todo, constituindo de certa forma médias nacionais. É preciso ver agora quais as mudanças havidas a nível dos Estados, tanto dos inseridos em áreas de expansão, como dos de fronteira agrícola relativamente mais estável. Antes, porém, deve-se assinalar que, para o País como um todo, os períodos de maiores mudanças no que se refere à participação relativa do número e da área total dos três grupos de tamanhos de estabelecimentos foram as duas décadas entre 1920 e 1940 — provavelmente devido à crise econômica irrompida em 1929 e à Revolução de 1930 e suas sequelas político-sociais — e na década de 1950 e 1960, devido ao "boom" do Norte do Paraná e à transferência da Capital Federal para Brasília (junto com a implantação da nova rede viária que isto ensejou).

Em todos os Estados, com exceção do Acre, houve um aumento da participação numérica dos estabelecimentos menores. Esse aumento foi mais acentuado em alguns Estados de fronteiras agrícolas relativamente estáveis — como Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Minas Gerais — nos quais houve, durante o período em pauta, uma crescente minifundização dos estabelecimentos menores. Entre os Estados de fronteira agrícola em expansão, o aumento da participação numérica dos estabelecimentos de tamanho pequeno só ocorreu a rigor em Goiás e Mato Grosso — onde havia muito poucos estabelecimentos pequenos (abaixo de 40 ha) em 1920. No Maranhão houve uma grande mudança apenas en-

tre 1920 e 1940, a partir de quando a participação numérica dos estabelecimentos de tamanho menor se manteve mais ou menos estável. Já no Piauí as modificações no que se refere à participação numérica dos pequenos estabelecimentos ocorreram em parte nas décadas de 1920 e 30, e em parte nas de 1950 e 60. Na maioria dos demais Estados, as mudanças nesse particular foram bem menos intensas, e no Espírito Santo, a participação numérica dos estabelecimentos de menor tamanho chegou a se manter mais ou menos estável.

Em termos das áreas ocupadas, a participação relativa dos pequenos estabelecimentos aumentou quase sistematicamente em todos os Estados, nunca atingindo porém as proporções de suas taxas de participação numérica. Algo diverso ocorreu com os estabelecimentos de tamanho médio, cuja participação numérica diminuiu em todos os Estados — exceto no Acre, em Goiás e Mato Grosso — e cuja participação em termos de áreas totais tendeu a aumentar quase sempre, com exceção do Espírito Santo e às vezes de forma bastante acentuada como no caso dos Estados da Amazônia (Acre, Amazonas e Pará) e do Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso). Nos Estados de fronteira agrícola mais estável — tanto do Nordeste, como os do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) e os do Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul) — pode-se notar neste particular uma certa estabilidade, particularmente a partir de 1940.

Mas, as maiores modificações ocorreram em relação aos estabelecimentos de tamanho grande, cuja participação numérica diminuiu acentuadamente em todos os Estados, exceto no Espírito Santo, onde ela passou de 4% em 1920 para 5% em 1975. Ocorre porém, que em termos de área ocupada, essa diminuição nem de longe chegou a ser tão acentuada. E isso significa que houve uma crescente concentração de áreas nos estabelecimentos de tamanhos maiores — não obstante a multiplicação dos pequenos esta-

belecimentos e a tão decantada expansão da fronteira agrícola .

A fim de ilustrar melhor esse aspecto, construiu-se um outro quadro, relativo apenas aos estabelecimentos de maior porte. Nesse quadro encontram-se os chamados coeficientes de concentração, ou seja a relação entre as taxas de participação em termos de área e as taxas de participação numérica dos estabelecimentos de tamanho grande. Se houvesse equivalência entre essas duas taxas, a relação seria igual à unidade. Como a participação em termos de área desse grupo de tamanho é sempre maior do que sua participação numérica no total dos estabelecimentos, essa relação tende sempre a ser maior do que um.

Mas há, "maiores" e "maiores": ela pode ser pouco ou muito maior; ela pode ser maior num Estado do que no outro; e, o que é mais importante, ela pode crescer ou diminuir através do tempo. Ora é justamente nisso que reside o maior interesse do quadro anexo III , pelo qual se pode notar que os coeficientes de concentração das áreas tenderam a aumentar sistematicamente em todos os Estados menos o Acre, e apenas com raros intervalos . Em alguns Estados (no Rio Grande do Norte, na Paraíba e em Mato Grosso) esse aumento chegou a se dar ininterruptamente.

Em 1975, o coeficiente de concentração para o Brasil como um todo atingia 13,74 — ou seja, a cada percentil de participação numérica dos estabelecimentos de maior parte correspondia uma participação em termos de área 13,74 vezes maior. É importante notar que se trata de uma média, acima da qual se situavam os coeficientes de concentração de vários Estados. Inclui-se de Estados inseridos em áreas de expansão da fronteira agrícola — como os do Amazonas (39,50), Pará (23,83), Maranhão (38,30), Piauí (17,65), Sergipe (45,50) e Bahia (14,38). Em termos desses Estados, a situação só é salva, por enquanto , pelo Acre (2,74), por Mato Grosso (6,62) e Goiás (3,14).

QUADRO III: COEFICIENTES DE CONCENTRAÇÃO DAS ÁREAS
 TOTAIS DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁ-
 RIOS DE TAMANHO GRANDE $\frac{\%}{\text{AT}}$
 $\frac{\%}{\text{N}^\circ}$

AC	-	2,76	2,27	3,56	5,22	2,89	2,74
AM	-	2,99	4,76	5,26	2,32	5,64	39,50
PA	-	4,80	9,61	16,18	9,06	18,68	23,83
MA	-	2,41	17,95	11,14	26,40	15,08	38,30
PI	-	2,76	4,77	4,00	6,82	13,64	17,65
CE	-	2,49	6,18	5,61	6,81	13,58	12,90
RN	-	2,28	6,61	7,15	9,29	15,53	21,17
PB	-	3,92	11,36	12,06	18,43	25,80	26,45
PE	-	2,63	16,33	18,63	26,80	23,85	23,60
AL	-	3,89	16,78	29,20	19,07	25,30	25,95
SE	-	5,21	24,45	23,40	23,65	46,40	45,50
BA	-	6,78	11,92	12,48	13,55	13,30	14,38
MG	-	2,42	6,10	5,46	6,53	6,97	6,46
ES	-	8,20	7,57	7,25	9,27	11,00	8,20
RJ	-	6,04	9,27	9,00	11,16	13,00	13,25
SP	-	5,01	10,12	8,01	12,22	9,88	8,90
PR	-	6,99	7,86	9,72	14,13	38,20	22,45
SC	-	9,57	2,16	14,87	18,75	17,15	17,90
RS	-	6,34	9,51	10,70	14,75	13,93	14,25
MT	-	1,26	1,70	1,90	4,20	5,29	6,62
GO	-	1,72	2,85	2,65	3,40	3,28	3,14
BR	-	3,15	10,43	9,44	11,65	13,26	13,74

Fontes dos dados brutos: Quadro II.

RA
seletiva

As perguntas que se pode fazer a partir de tais constatações são de duas ordens. A primeira — como se afirmou no início deste trabalho — não irá ser respondida aqui. Ela consiste em se saber se já não teria chegado a hora de fazer uma reforma agrária, pelo menos de forma seletiva, nos Estados que apresentem maiores coeficientes de concentração nos estabelecimentos de tamanho grande (áreas superiores a 200 ha.). Apenas para não se ficar mudo sobre esse assunto, é importante assinalar: (a) que outros autores, baseados em outros pressupostos teóricos e fazendo uso de outro tipo de dados estão chegando também a essa conclusão(3); e (b) que essa medida, da mesma forma que a redistribuição da renda(4), não carece de maiores justificativas econômicas *a priori*; trata-se de uma proposição que se justifica (social e politicamente) por si mesma.

Funcion
RA

Resta ainda fazer outra indagação — esta sim, pertinente aos objetivos propostos no início do trabalho. Trata-se de saber onde e até quando a expansão da fronteira agrícola ainda irá se processar no Brasil. Ou, para colocar a pergunta nos termos do parágrafo anterior, até quando poderá a expansão da fronteira agrícola ser usada como argumento para escamotear e/ou procrastinar as discussões sobre a necessidade e o *modus faciendi* da reforma agrária.

A fim de responder a essa pergunta, procurou-se sistematizar algumas informações extraídas de estudos recentes do Minis-

(3) MUELLER (1978), apresentado na última reunião da SOBER - SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL.

(4) Com relação a esta, veja-se a brilhante argumentação de MIGLIOLI & SILVA (1978).

tério da Agricultura sobre aptidão de solos para culturas de ciclo curto em sistemas de manejo tradicional e avançado(5). Essas informações, embora às vezes algo precárias e sujeitas a confirmação através de pesquisas de campo mais detalhadas, são importantes, na medida em que existem limites físicos à expansão da fronteira agrícola. Tais limites, no Brasil como alhures, são determinados fundamentalmente pela disponibilidade de solos agricultáveis.

Essa disponibilidade, além de não ser ilimitada, não se acha distribuída igualmente no espaço territorial, particularmente no de um país com as dimensões continentais do Brasil. A qualidade dos solos varia de uma área para outra — não apenas entre os Estados, mas também dentro deles. Ela constitui um dos principais determinantes da direção e do ritmo da expansão da fronteira agrícola. Trata-se de uma constatação aparentemente banal, mas que raras vezes chegou a ser discutida em profundidade — seja por causa da irrelevância conferida ao tema, em comparação com os grandes debates teóricos do momento, seja devido à inexistência de dados mais sólidos a respeito.

Com toda margem de erros que possa haver nos dados disponíveis, estes já são capazes, por si sós, de nos fazer induzir algumas conclusões dificilmente refutáveis. A principal delas é que, embora ainda haja muita terra disponível para fins agrícolas pelo País afora, os solos de melhor qualidade são bastante escassos e se encontram espacialmente concentrados em alguns poucos Estados como São Paulo e Paraná.

(5) As principais fontes consultadas foram PEREIRA & OUTROS (1975) e EMBRAPA (1975). A disponibilidade desta última para a pesquisa de que resultou este trabalho deve ser creditada à gentileza de Ubaldino Dantas Machado.

Sob o sistema de manejo tradicional, ainda prevalecente na maior parte do País, eles são praticamente inexistentes em todo o Norte e em boa parte do Nordeste; e, no resto do País, fora de São Paulo e do Paraná, eles só chegam a ter alguma expressão em termos de área nos Estados de Goiás e Mato Grosso. Sob o sistema de manejo avançado, que requer maior volume de capital por hectare, pôde-se conseguir uma substancial incorporação de áreas ao rol dos solos de melhor qualidade em Estados como Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, todavia, a adoção desse sistema de manejo resultaria numa redução das áreas de solos de primeira classe nos Estados de Sergipe e Goiás.

Confrontando a disponibilidade total de solos agricultáveis no Brasil (ou seja, a disponibilidade de solos bons, regulares e marginais)(6) com as áreas ocupadas pelos estabelecimentos agropecuários do País, chegou-se à conclusão preliminar de que estes já equivalem a mais de 90% daquele limite sob o sistema de manejo tradicional. Isto quer dizer que, se as estimativas feitas na pesquisa que deram origem a este trabalho forem corretas, o referido limite deverá ser atingido até 1980. Melhorando-se o sistema de manejo dos solos, essa "fronteira absoluta" pode ser algo ampliada, fazendo com que a área total dos estabelecimentos passe a equivaler apenas 84% da área dos solos agricultáveis. Neste caso, o "fechamento completo" da fronteira agrícola do Brasil só se dará em 1985, ou, quando muito, em 1990.

Em outras palavras, pode-se afirmar — sem medo de errar — que a fronteira agrícola, especialmente no que diz respeito às melhores terras, já se encontra virtualmente "fechada". Ou

(6) Em termos técnicos, trata-se da soma das áreas dotadas de solos das classes I, II e III.

seja, estão rapidamente deixando de existir as possibilidades de expansão da fronteira agrícola que até há pouco condicionavam o desenvolvimento do setor agropecuário e da própria economia brasileiros como um todo. Cabe, porém, fazer duas importantes observações.

A primeira diz respeito à natureza da fronteira agrícola que ora está sendo fechada. Trata-se da fronteira "externa" aos estabelecimentos agropecuários e/ou às regiões em que eles se acham situados. Ou seja, as áreas totais deixarão de poder se expandir como até agora. O mesmo não se aplica, evidentemente, às áreas de lavouras, que configuram a fronteira "interna" aos estabelecimentos e/ou às regiões em que eles se acham situados. Nunca é demais assinalar que, em muitos casos, a expansão dessa fronteira interna poderá requerer algum tipo de reforma agrária para se concretizar de forma mais rápida e eficiente.

Os 38,8 milhões de hectares cultivados em 1975 representavam apenas 61% das terras boas e regulares disponíveis dentro do sistema de manejo tradicional. Com a passagem desse sistema para um sistema de manejo mais avançado, tais disponibilidades de terras boas e regulares para agricultura (excluídos os solos marginais) poderiam aumentar consideravelmente, chegando até a triplicar.

A outra observação, que aqui nos interessa mais de perto, refere-se à distribuição espacial das disponibilidades "externas" e "internas" de solos agricultáveis. Na pesquisa que está servindo de base a esta discussão, observou-se que a totalidade dos solos agricultáveis já foi ocupada, e até ultrapassada pela área total dos estabelecimentos nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Observou-se também que as disponibilidades remanescentes nos

Estados de Pernambuco e Santa Catarina são muito reduzidas, e provavelmente consistem de terras de pior qualidade e/ou não alienáveis por quaisquer motivos. Verificou-se, finalmente, que nos Estados do Acre, Amazonas (inclusive Roraima), Pará (inclusive Amapá), Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso (inclusive Rondonia) e Goiás — onde continua existindo relativa abundância de terras ainda não incorporadas a estabelecimentos agropecuários — tendem a predominar solos de pior qualidade sob qualquer sistema de manejo.

Como se assinalou há pouco, são melhores as possibilidades de expansão das fronteiras "internas" aos estabelecimentos — ou seja, de ampliação das áreas de lavouras dentro das áreas totais. Neste sentido, constatou-se na pesquisa já citada que há possibilidades de se expandir as áreas de lavouras em quase todos os Estados que acabam de ser citados mesmo sob o sistema de manejo tradicional. As prováveis exceções são os Estados do Maranhão e da Bahia, cujas áreas de lavouras em 1975 já se estavam aproximando da disponibilidade de solos para esse fim (solos bons e regulares, das classes I e II). Sob o sistema de manejo avançado, haverá crescente disponibilidade desses solos em todo o território nacional, com a possibilidade de incorporarem ao cultivo terras de boa qualidade existentes em vários Estados, mas inaproveitáveis dentro da tecnologia ora vigente no país. Parte dessas terras acha-se localizada na Amazônia e em Mato Grosso.

A questão que se coloca, e com a qual se pretende encerrar estas considerações, diz respeito às possibilidades concretas de adoção desse sistema avançado de manejo dos solos. Não se trata apenas de um problema técnico, e nem de um problema confinado ao setor agropecuário. Seu equacionamento envolve alguns aspectos fundamentais da divisão social do trabalho entre as regiões do País e entre as classes da sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- CANO, Wilson - *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, (Campinas, 1975, DEPE/UNICAMP, Tese de Doutorado, mimeo. , 2 volumes).
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA) - *Mapa Esquemático dos Solos das Regiões Norte, Meio-Norte e Centro - Oeste do Brasil* (Rio de Janeiro, 1975, Centro de Pesquisas Pedalógicas).
- MARTINS, José de Souza - "Frente Pioneira - Contribuição para a caracterização sociológica" e "A Questão Agrária no Brasil" , caps. III e IV de *Capitalismo e Tradicionalismo - Estudos sobre as contradições da sociedade Agrária no Brasil* (São Paulo, 1975, Livraria Pioneira Editora), pp- 43/55.
- MIGLIOLI, Jorge L. & SILVA, Sérgio Salomé - "Afiml, que Redistribuição é esta?" *Folha de São Paulo* (28.05.78).
- MUELLER, Charles C. - "A expansão da fronteira agropecuária como fonte de crescimento da agricultura no Brasil", (Brasília, 1978, Deptº de Economia da UNB - Textos para Discussão nº 49, mimeo.).
- OLIVEIRA, Francisco de & REICHSTUL, H.P. - "Mudanças na divisão, inter-regional do trabalho no Brasil", *Estudos CEBRAP* 4, abril-junho 1973, pp. 131/168.
- PEREIRA & outros - G.Pereira, F.A.Almeida, J.A.Furlan & K.L. Beek - *Oferta e Demanda de recursos da Terra no Brasil* (Brasília, maio de 1975, MA/SUPLAN - documento mimeo - versão preliminar).

PRADO JR., Caio - "Contribuições para a análise da questão agrária no Brasil", *Revista Brasiliense* nº 28, março/abril de 1960, pp. 165/238.

RANGEL, Ignácio de Mourão - "Características e perspectivas de integração das economias regionais" *Revista do BNDE*, vol.V , nº 2, julho/dezembro de 1969, pp. 43/71.

IV. GERAÇÃO DE EMPREGOS, POSSE DA TERRA E USO DO SOLO

A crise está na ordem do dia — com uma inflação de três dígitos e um desemprego de dois, um dívida externa que não cessa de crescer e um consumo interno relativamente estagnado, que não consegue suprir as carências e necessidades da maior parte da população. Para apontar uma saída, é preciso, em primeiro lugar, conhecer a natureza dessa crise e saber quais são as suas origens. E isto pode ser melhor conseguido por meio de uma visão histórica dos problemas que ora nos afligem. Uma visão que nos permita ir além das posições subjetivas e arbitrárias, baseadas nas informações do momento e/ou em teorias que eventualmente estejam na moda.

Uma primeira decorrência dessa perspectiva é a recusa de diagnósticos abstratos e simplistas, do tipo "trata-se de uma crise de origem externa", ou "a culpa é do capital". De um lado, devemos sempre ter cuidado de não confundir nossos problemas pessoais, regionais ou nacionais com os problemas do desenvolvimento do sistema capitalista como um todo. Esse desenvolvimento caracteriza-se, atualmente, por um crescente internacionalização dos processo produtivos e decisórios, na qual as regiões e os países (para não falar das pessoas) assumem uma importância cada vez menor. E, ao que tudo indica, ele está se encaminhando a passos largos para um novo ciclo de crescimento, baseado na exploração de fontes energéticas e de matérias-primas alternativas às atualmente em uso. Por outro la

do, é fundamental reconhecer que os nossos problemas, embora sejam atuais, não são recentes. Antes, pelo contrário, eles têm as suas raízes no passado, que deve ser melhor conhecido, e fazem parte de um processo de longo prazo, que abrange, pelo menos, os últimos cinquenta anos, ou seja, o período pós-30.

Foi nesse período que se consolidaram, definitivamente, o atual padrão de acumulação e a estrutura econômica ora vigente no país. Durante os últimos cinquenta anos, a economia e a sociedade brasileira passaram por amplas e profundas transformações, às quais — como seria de se esperar — o setor agropecuário, evidentemente, não esteve alheio. Mas é importante destacar que o seu papel no processo não foi meramente passivo: as transformações a que nos referimos não foram determinadas, única ou principalmente, pela industrialização do país; foram também condicionadas, em boa parte, pelas mudanças quantitativas e qualitativas do setor agropecuário. Este setor, ao contrário do que muitos pensam, apresentou um comportamento dos mais dinâmicos durante as últimas décadas. Pode-se dizer até que, sem esse dinamismo, o desenvolvimento do Brasil não teria atingido as proporções e o ritmo que chegou a assumir no referido período.

Ao lado de todo esse dinamismo, há um fenômeno que tem chamado a atenção de muitos observadores, e que agora — devido à atual conjuntura — está voltando à primeira plana. Trata-se da relativa imutabilidade de nossa estrutura fundiária, associada a uma também pouco mutável miséria da imensa maioria da população que tira o seu sustento da produção agropecuária. Esta miséria, que, na verdade, constitui a principal decorrência da concentração fundiária, já deixou de ser apenas rural, mas, ainda assim, continua a influenciar fortemente os níveis em emprego, de remuneração e da vida de todos os trabalhadores do país.

É inegável que o chamado exército industrial de reserva já se transferiu, em boa parte, do campo para as cidades, especialmente para as maiores, onde o desemprego e o subemprego da força de trabalho atingem, atualmente, índices que variam de quase vinte a trinta por cento, ou mais. Mas, ao mesmo tempo, tampouco se pode negar que a existência e o contínuo crescimento dessa massa de desprivilegiados constituem uma decorrência da situação vigente no meio rural. Por isso, as implicações desta situação não são apenas setoriais ou regionais, mas configuram, pelo contrário, um problema social e político de âmbito nacional e de magnas proporções. É dela que se origina boa parte das atuais disparidades na repartição da renda, da riqueza e do poder, dentro da sociedade brasileira. E também os conflitos e a violência, que vão deixando de ser latentes, à medida que se fecham as duas válvulas de escape que até agora estavam contribuindo para minorar e contornar as tensões. Essas válvulas têm sido, de um lado, a expansão da fronteira agrícola do país e, do outro, o crescimento dos setores urbanos e industriais da economia nacional.

Trata-se de duas variáveis fundamentais do "modelo de desenvolvimento" que ora está em crise. Uma das causas dessa crise encontra-se, provavelmente, na falta de competência e de imaginação dos nossos governantes — particularmente os dos últimos vinte anos — e para isto talvez possa vir a surgir algum remédio a curto ou a médio prazo. Mas, a outra origem, provavelmente a principal, não é de caráter conjuntural. Ela advém do fato estrutural da economia brasileira ser excessivamente "aberta" para fora e excessivamente "fechada" para dentro. Uma possível solução dos nossos atuais problemas talvez esteja em tentar inverter os termos dessa equação, e nisso, certamente, a Reforma Agrária teria um importante papel a desempenhar.

Convém ressaltar, entretanto, que esta exposição não tem por objetivo equacionar os grandes problemas nacionais e, muito menos, oferecer soluções miraculosas, mesmo porque, felizmente, já estamos ficando vacinados contra "milagres". O que se pretende aqui é apenas apresentar alguns dados de origem censitária, referentes à evolução dos estabelecimentos agropecuários entre 1940 e 1975. Dentro em breve, esses dados poderão ser atualizados com a divulgação dos resultados do censo de 1980. Eles podem, também, e desde já, ser desagregados espacialmente, a fim de incorporar as variações regionais associadas à expansão diferencial da fronteira agrícola.

Os estabelecimentos agropecuários foram agrupados, no quadro 1, em três estratos de áreas totais: até dez hectares (-10 ha), de dez a mil (10-1.000 ha) e acima de mil (1.000 ha +). Com esse procedimento, tentou-se contornar o caráter demasiadamente agregado dos índices de Gini e de outras medidas de concentração, bem como levar em conta outras variáveis, além da área total dos estabelecimentos. A estratificação adotada baseou-se na hipótese de que o primeiro grupo abrange o maior número, ou talvez a totalidade, dos minifúndios; de que o último compreende a maior parte das áreas classificáveis como latifúndios; e de que o estrato intermediário tende a concentrar a maior parte dos empregos e da produção do setor agropecuário. A análise desses três estratos gira em torno da interação de quatro variáveis: o número, a área total, a área de lavouras e o pessoal ocupado dos estabelecimentos. Na distribuição dessa última variável, porém, levou-se em conta apenas o pessoal ocupado permanente, a fim de evitar os riscos de dupla contagem, já que boa parte do pessoal ocupado dos minifúndios costuma empregar-se temporariamente nos latifúndios e nos estabelecimentos aqui denominados intermediários.

Nas duas primeira colunas do quadro, pode-se observar que houve, durante o período 1940/75, um acentuado e contínuo crescimento do número de minifúndios. Esse crescimento não foi acompanhado, em termos absolutos, pelo aumento da superfície ocupada por eles, ocasionando, em consequência, uma sensível redução das suas áreas médias (AM). Exatamente o contrário se deu com os latifúndios, cuja participação numérica diminuiu consideravelmente, fazendo com que as áreas médias desses estabelecimentos permanecessem praticamente estáveis entre os anos extremos da série. Tais áreas passaram de 3.345 ha para 3.348 ha, enquanto que as dos minifúndios diminuía de 4,4 ha para 3,4 ha. Por sua vez, os estabelecimentos intermediários reduziram, de forma contínua, a sua participação numérica, mas aumentaram a sua participação, em termos de áreas, de tal forma que suas áreas médias fossem exatamente as mesmas em 1940 e 1975, a saber, 75 ha por estabelecimento.

As áreas médias dos minifúndios foram as únicas que diminuíram sistematicamente durante todo o período. Tanto as dos latifúndios como as dos estabelecimentos intermediários têm apresentado flutuações, diminuindo nas décadas de 50 e 60, aumentando na de 1940 e, também, a partir de 1970. Nessa última década e no período mais recente, houve, portanto, um processo de reconcentração, o qual vem comprovar a extrema rigidez da estrutura fundiária do país. A rigidez em questão é igualmente atestada pelo aumento da participação, numérica e em termos de áreas, dos latifúndios, tanto entre 1940 e 1950, como no período mais recente, de 1970/75.

QUADRO 1. EVOLUÇÃO DE ALGUNS ÍNDICES RELATIVOS AOS ESTABELECIMENTOS
AGROPECUÁRIOS DO BRASIL, POR ESTRATOS DE ÁREAS TOTAIS.

Ano	% Σ NE	% Σ AT	% Σ AL	% Σ PO(1)	AM(ha)	AL/AT %	PO/NE	AL/PO (ha)
(-10 ha)								
1940	34,37	1,52	8,70	19,50	4,4	57	3,0	0,8
1950	34,43	1,30	9,92	21,88	4,2	56	2,7	0,9
1960	44,79	2,38	13,79	33,94	4,0	67	2,9	0,9
1970	51,17	3,09	17,63	42,06	3,6	66	2,7	0,9
1975	52,11	2,77	14,58	43,07	3,4	65	3,1	0,7
(10 - 1.000 ha)								
1940	64,17	48,39	77,22	73,97	75	16	6,1	1,9
1950	63,99	47,84	78,64	71,55	84	14	4,7	2,4
1960	54,24	53,47	76,87	62,50	74	17	4,4	2,8
1970	48,08	57,39	77,28	55,70	71	16	3,8	2,9
1975	47,06	54,37	73,17	54,36	75	17	4,3	2,9
(1.000 ha +)								
1940	1,46	50,09	14,08	6,53	3.435	2,8	23,8	4,0
1950	1,58	50,86	12,44	6,57	3.620	2,0	17,5	4,2
1960	0,97	44,15	9,34	3,56	3.396	2,4	13,9	6,0
1970	0,75	39,52	5,09	2,24	3.153	1,5	9,8	5,5
1975	0,83	42,86	12,25	2,57	3.348	3,5	11,6	6,0
(\Sigma)								
1940	1.904.589	190.720	18.835	11.339.949	100	9,9	6,0	1,7
1950	2.064.642	232.211	19.095	10.996.834	112	8,2	5,3	1,7
1960	3.337.769	249.862	28.712	15.454.526	75	11,5	4,6	1,9
1970	4.924.019	294.145	33.984	17.582.089	60	11,6	3,6	1,9
1975	4.993.252	323.816	40.001	20.345.692	65	12,3	4,1	2,0

Fonte: Dados brutos: FIBGE, Censos Agrícolas e Agropecuários.

Nota: NE= Número de Estabelecimentos; AT = Área Total (1.000 ha); AL = Área de Lavouras (1.000 ha); PO = Pessoal Ocupado; AM = Área Média; Σ = Soma Total.

(1) No caso dos estratos. considerou-se apenas o pessoal ocupado permanente.

Em 1940, pouco mais de um terço dos estabelecimentos agropecuários do país tinha uma superfície inferior a dez hectares. A partir de 1970, essa proporção passou a mais da metade do total. A ininterrupta "minifundização" e os ocasionais surtos de reconcentração não apresentariam maiores problemas econômicos e sociais, se não repercutissem também na distribuição do pessoal ocupado e das áreas de lavouras. Começando por estas, verifica-se, na terceira coluna do quadro, que os estabelecimentos intermediários sempre concentraram, de fato, a maior parte das áreas de lavouras, abrangendo cerca de três quartos do total. Ocorre, porém, que a participação desse estrato tem tendido a diminuir, o mesmo ocorrendo ainda mais intensamente com a participação dos latifúndios, cujas áreas de lavouras correspondiam a cerca de 14% em 1940 e a pouco mais de 12% em 1975. Em compensação, as áreas de lavouras dos minifúndios têm aumentado sua participação no total, de quase 9% para pouco menos de 15% durante o mesmo período. É importante assinalar que, a partir de 1960, eles ultrapassaram os latifúndios nesse particular, ou seja, que estabelecimentos ocupando 2,8% das áreas totais tinham, em 1975, mais áreas de lavouras do que aqueles que concentravam 42,9% das áreas totais.

Nunca é demais ressaltar que as áreas de lavouras correspondem à modalidade mais intensiva de uso dos recursos do solo e que sua evolução influi sobre a de outras modalidades menos intensivas, como é o caso das áreas de pastagem, que podem comportar práticas pecuárias de menor ou maior intensidade. Cumpre observar, outrossim, nos dados totais do quadro, que as áreas de lavouras foram, depois do número de estabelecimentos, a variável que mais aumentou, evidenciando, através do tempo, uma crescente produtividade da terra e do trabalho. É importante notar, na sexta coluna do quadro, que as maiores taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais têm ocorrido, sis-

tematicamente, nos minifúndios, alcançando cerca de dois terços a partir de 1960. Vêm, a seguir, os estabelecimentos denominados intermediários, cujas taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais têm variado em torno de 16%, e, por último, os latifúndios, com um cultivo de apenas 3,5% de suas áreas totais, em 1975. Generalizando essas constatações, pode-se dizer que quanto maior a área total do estabelecimento, tanto menor tende a ser a sua área de lavouras. E isto, como acabamos de ver, não se dá apenas em termos relativos.

Ao que tudo indica, os minifúndios já alcançaram o seu limite de expansão relativa das áreas de lavouras, cuja participação máxima parece ter sido atingida em 1960, com 67%, passando a diminuir a partir daí, embora de forma pouco acentuada. O mesmo não se pode dizer dos estabelecimentos intermediários e dos latifúndios, cujas taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais são muito menores que as dos minifúndios. Um aumento ponderável das taxas desses dois estratos superiores não deverá ser alcançado facilmente via mecanismos de mercado, provavelmente vindo a requerer uma intervenção mais ativa da parte do Estado. E entre os instrumentos dessa intervenção nunca é de mais mencionar a Reforma Agrária, pela qual se poderia atribuir a terra aos que realmente a trabalham. Não existe melhor garantia de aumento da produção e da produtividade, especialmente se esses novos produtores diretos receberem uma assistência técnica e creditícia adequada, atualmente apenas reservada aos grandes e médios estabelecimentos.

Pode-se verificar, na quarta coluna do quadro, que a maior parte do pessoal ocupado dos estabelecimentos agropecuários do país ainda se localiza no estrato intermediário. Ao mesmo tempo, todavia, pode-se notar também que essa participação vem diminuindo através do tempo, tendo passado de quase 74% em 1940 para pouco mais de 54% em 1975. Exatamente o contrário tem ocor

rido com os minifúndios, cujas taxas de participação no total do emprego permanente elevaram-se de 19,5% para 43,1% durante o mesmo período, enquanto que as dos latifúndios caíram de 6,5% para 2,6%. Nunca é demais ressaltar que essas cifras correspondem a médias nacionais, e que, em 1975, sete estados (situados em várias regiões do país) já tinham mais de metade do seu pessoal ocupado permanente em estabelecimentos de áreas totais inferiores a dez hectares. Até aquele ano, esse número apresentava tendências a crescer, já que as referidas taxas de participação aumentaram no período 1940/75 em nada menos que 16 estados.

Essas tendências têm a sua contrapartida no pessoal ocupado por estabelecimento. Como se pode observar na penúltima coluna do quadro, esse coeficiente só não tem diminuído, sistematicamente, nos minifúndios, para os quais tem variado em torno de 2,9 pessoas por estabelecimento. Já, nos estabelecimentos ditos intermediários, eles diminuíram de 6,1 em 1940 para 4,3 em 1975 e, nos latifúndios, de 23,8 para 11,6, durante o mesmo período. Convém lembrar, entretanto, que aqui se trata apenas do pessoal ocupado permanente, e que este, nos estabelecimentos de maior porte, não foi substituído apenas por uma tecnologia mais intensiva em capital, mas também por um maior emprego de mão-de-obra temporária.

Já, nos minifúndios, as tendências há pouco referidas, acopladas à evolução das áreas médias e das taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais, têm provocado uma crescente pressão demográfica sobre os recursos disponíveis em tais estabelecimentos. Essa pressão traduz-se por uma decrescente área de lavoura por pessoa ocupada, conforme se pode ver na última coluna do quadro, e dela, provavelmente, resulta uma diminuição dos índices de produtividade por pessoa e por área. Isto só poderia ser obstado pela adoção de uma tecnologia mais avançada, e mais custosa, que geralmente não está ao alcance dos

estabelecimentos desse estrato.

Nos estabelecimentos intermediários e nos latifúndios, os coeficientes de áreas de lavouras por pessoa ocupada permanente aumentaram 50%, entre 1940 e 1975, ampliando o distanciamento entre eles e os minifúndios. Nestes, os referidos coeficientes diminuíram 12% no mesmo período, passando de 0,9 para 0,7 hectares por pessoa. Tais coeficientes, nas atuais condições de produtividade da terra e do trabalho nos referidos estabelecimentos, estão muito abaixo do mínimo necessário para garantir, durante um ano, a sobrevivência de uma pessoa ocupada e dos seus familiares.

Trata-se de uma situação que tem garantido, por parte dos minifúndios, a oferta de uma mão-de-obra temporária abundante e barata. Uma oferta que nem sempre tem sido absorvida pelos estabelecimentos de maior porte, dando origem a diversos tipos de fluxos migratórios. Essa oferta, acrescida à dos cada vez mais numerosos trabalhadores agrícolas sem terra, tem contribuído para rebaixar os salários, não apenas no setor agropecuário, mas também nos setores urbano e industrial. E nem poderia ser de outra forma, já que nos últimos anos tem havido uma crescente unificação do mercado de trabalho, com o grosso do desemprego deslocando-se do campo para as cidades.

Baixos salários podem ser, e têm sido, vistos como uma vantagem para o desenvolvimento econômico. Trata-se, porém, de uma vantagem a curto prazo e que só se materializa a nível das empresas. Além de não oferecerem quaisquer vantagens aos assalariados, em termos da economia como um todo, mais cedo ou mais tarde eles acabam impondo limites a seu crescimento auto-sustentado, via expansão e/ou diversificação da demanda efetiva. No momento que ora estamos vivendo, parece que a economia brasileira atingiu um desses limites. O mercado interno encontra-se estag-

nado e o externo, mais do que nunca, só constitui uma alternativa válida na cabeça de alguns iluminados tecnocratas e governantes.

Esse impasse poderia ser rompido pela Reforma Agrária, um instrumento capaz de elevar, direta ou indiretamente, os níveis de emprego, de remuneração e de consumo de uma massa de pessoas atualmente à margem do mercado consumidor de muitos produtos. É claro que o aumento da demanda efetiva não constitui a única nem a principal motivação para se fazer a Reforma Agrária. Afinal, trata-se de uma questão de justiça social, de um imperativo de redistribuição da renda, da riqueza e do poder. Uma redistribuição a favor dos que produzem apenas, ou sobretudo, através de sua força de trabalho, e cujos efeitos, evidentemente, não se cingirão apenas ao setor agropecuário, atingindo a economia e a sociedade como um todo.

Ao mesmo tempo, é preciso convir que a Reforma Agrária não se faz de cima para baixo, e que as forças que lhe são contrárias continuam sendo muito poderosas. Isto, porém, não impede que se constate o fato de que o desejável aumento do emprego, da remuneração e do consumo dos trabalhadores, tanto rurais como urbanos, quer do setor agropecuário quer dos setores industrial e de serviços, dificilmente irá materializar-se com a atual estrutura fundiária. Ou seja, embora a Reforma Agrária não constitua a solução de todos os problemas, parece inegável que todas as soluções terão que acabar passando, mais cedo ou mais tarde, pela Reforma Agrária.

Em tempo, e antes que alguém pergunte se a Reforma Agrária que aqui se propõe não implica, necessariamente, no desmembramento das áreas dos latifúndios e dos estabelecimentos intermediários, entenda-se que talvez muito pelo contrário, já que de modo algum se deve defender universalmente a idéia utópica, e

Capítulo 1
 muitas vezes equivocada, de que 'small is beautiful'. O que se propõe aqui é uma descentralização da propriedade da terra e dos demais meios de produção, por meio da qual conjuntos de pequenos produtores poderiam perfeitamente explorar médios ou grandes estabelecimentos não-desmembrados.

No atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, seja na agropecuária, seja na indústria e, principalmente na associação de ambas, na agroindústria, a produção especializada em larga escala oferece inúmeras vantagens em relação à pequena produção não-especializada. Por sua vez, a coletivização dos meios de produção do setor agropecuário — e aqui não se propõe uma socialização, e muito menos uma estatização — é, em si mesma, perfeitamente compatível com a manutenção do sistema capitalista no qual vivemos. Em que medida esse sistema irá, ou não, evoluir para o socialismo já constitui um outro problema, cujo equacionamento evidentemente, foge aos limites da presente exposição.

Finalmente, pode até haver situações em que a Reforma Agrária nem se aplica. Refiro-me aos casos em que as relações de produção são puramente trabalhistas, contrapondo bem articulados sindicatos de assalariados agrícolas ao capital agroindustrial monopolista. Nesses casos, a luta se trava em torno do nível dos salários, e não em torno da posse e do uso da terra. Ainda aqui, porém, a Reforma Agrária efetuada em outras áreas, ou até em outras regiões, não deixaria de influir, ao redirecionar os excedentes de mão-de-obra do setor agropecuário, estabelecendo um maior equilíbrio entre a oferta e a procura de empregados, e dando, assim, um maior poder de barganha a esta. Situações desse tipo poderão, eventualmente, evoluir para uma maior participação dos trabalhadores nos processos decisórios — até para algum tipo de co-gestão — e para uma melhor repartição do produto. Mas, mesmo essa possibilidade só irá surgir depois que, efe

tivamente, tiver sido desencadeado o processo de Reforma Agrária.

V. A REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Um primeiro aspecto muito positivo do documento preparado pela Secretaria de Planejamento da CFP(1) reside na constatação, para o período recente, da inexistência de uma política ativa do e/ou para o setor agropecuário, principalmente a médio e longo prazo. Só se pode concordar — em gênero, número e grau — com a afirmação de que "os determinantes básicos das políticas para o setor" têm sido "os grandes problemas conjunturais que afetam a economia", principalmente os relativos ao balanço de pagamentos e à inflação. Esse fato tem resultado no caráter eminentemente casuístico das referidas políticas, o qual, por sua vez, tem contribuído para criar mais problemas do que soluções.

A prioridade conferida aos mecanismos de mercado — de curto prazo, rápida implantação e fácil manipulação — tem se baseado freqüentemente numa visão parcial e esquemática da realidade, sem muitas (ou, às vezes, sem quaisquer) preocupações com os custos sociais envolvidos. Dessa forma, as respostas dadas pelos vários segmentos do setor agropecuário às iniciativas e intervenções governamentais puderam ocasionalmente ser rápidas, e até satisfatórias em termos específicos (por exemplo, no aumento da oferta de determinados produtos), mas nunca chegaram a ser duradouras ou abrangentes. Assim, talvez não constitua exagero dizer que as significativas mudanças quantitativas e quali

(1) Comissão de Financiamento da Produção: *Instrumentos de Política Agrícola no Brasil — Pontos Para Debate* (Brasília, junho/1981).

tativas, também devidamente apontadas pelo documento da CFP , ocorreram até certo ponto à margem e independentemente dos objetivos explícitos das políticas agrícolas do Governo Federal.

É importante ressaltar que a contínua reformulação das prioridades dessas políticas não apenas tem prejudicado a organicidade e o caráter cumulativo do desenvolvimento setorial, como acabou diminuindo a própria eficácia dos instrumentos convencionais usualmente adotados por elas. A ausência de diretrizes estratégicas de longo prazo tornou aleatórios tanto a escolha como o acionamento das medidas de curto prazo, dificultando, além disso, as tarefas de acompanhamento, avaliação e eventual reformulação das políticas adotadas. Sem estas atividades de suporte, inerentes a qualquer política bem estruturada, não há instrumento que consiga manter inalterada sua eficácia através do tempo, principalmente em economias, como a nossa, que estão passando por rápidas e profundas transformações.

Nas páginas que seguem, pretende-se apresentar algumas considerações vinculadas à última parte do referido documento, sobre as "mudanças sugeridas" para o aperfeiçoamento das políticas agrícolas ora vigentes. Para tanto, procura-se inicialmente explicitar os pressupostos normativos que servem de base a essas considerações, assim como as hipóteses de trabalho que orientam a sua formulação. Isto deve contribuir não apenas para facilitar o entendimento das mesmas, mas também para aprofundar a discussão do mérito das políticas ora vigentes ou adotadas no passado. Essa discussão não pode cingir-se apenas aos instrumentos e à execução de tais políticas, mas deve envolver também os seus objetivos e motivações.

Uma questão básica diz respeito à própria noção de política de desenvolvimento. Esta, como é sabido, não se refere apenas ao crescimento de um setor ou da economia como um todo, mas também,

e talvez principalmente, à objetivação de transformações estruturais, capazes de propiciar uma maior participação de toda a sociedade nos frutos do referido crescimento, garantindo assim a sua continuidade através do tempo. É sempre importante frisar que o crescimento econômico não constitui um objetivo em si mesmo, tratando-se pelo contrário de um simples meio para o atingimento dos objetivos mais gerais colocados pela sociedade ou pelos que a governam.

Ao fazer estas afirmações, não se está simplesmente formulando juízos de valor, mas procurando aproveitar operacionalmente o conceito de desenvolvimento econômico e social, o qual não se confunde com a noção mais singela de crescimento econômico. Como se sabe, o desenvolvimento econômico configura um processo histórico amplo e multiforme, cuja continuidade através do tempo depende de certos requisitos estruturais. Um desses requisitos consiste na gradativa desconcentração e redistribuição da renda, processos que apenas raramente estão incorporados ao simples crescimento.

Embora seja uma parte integrante da política geral de desenvolvimento econômico e social, a política de desenvolvimento do setor agropecuário compreende alguns objetivos específicos que lhe são peculiares. Um dos principais, sem dúvida, é o de evitar que as transferências de produtos, de renda e de fatores de produção — via de regra inerentes e benéficas ao processo geral de desenvolvimento — venham a provocar, ou acelerar, um "esvaziamento" do setor. Para impedir a ocorrência desse fenômeno, historicamente verificado em diversos países (inclusive no Brasil), é preciso que o governo institua mecanismos e medidas de caráter compensatório, em termos de investimentos públicos e de incentivos especiais para a agropecuária, a fim de contrabalançar a maior atratividade dos setores urbanos e industriais, geralmente privilegiados tanto pelo processo como pela política

de desenvolvimento.

Tal necessidade é reconhecida no documento da CFP, o qual sugere um reforço da "atuação sobre os investimentos em bens públicos", enfatizando sua maior taxa de retorno em relação aos subsídios via crédito, custos e preços. Ele inclui nesta categoria "os investimentos em serviços de educação e extensão rural, pesquisas voltadas para o aumento da produtividade, infra-estruturas básicas voltadas para a produção e a comercialização". Caberia acrescentar a esse rol as chamadas inversões não-produtivas em saúde pública e saneamento básico, habitação, previdência social e outros serviços assistenciais. Quanto aos incentivos, tratar-se-ia, segundo o documento em pauta, principalmente de garantir "a estabilidade da renda" dos produtores, mediante "redução do risco" de suas atividades.

No âmbito dos instrumentos da política de desenvolvimento agropecuário, merecem ser destacadas as reformas institucionais que são, muitas vezes, indispensáveis para a remoção dos obstáculos ao pleno-emprego e à elevação da produtividade dos fatores de produção utilizados no setor, bem como dos níveis de vida da população rural e da força de trabalho agrícola. Menção especial deve ser feita à reforma agrária, um instrumento essencial para promover o desenvolvimento agropecuário da maioria dos países subdesenvolvidos, inclusive do Brasil. E quando se fala em reforma agrária, é preciso enfatizar adequadamente as suas características essenciais, ou seja, assinalar que não há reforma agrária sem mudanças na estrutura da propriedade da terra, nas relações de produção, na distribuição da renda, da riqueza e do poder. Cabe realçar também o fato de que as tentativas feitas no sentido de contornar esses "problemas" apresentam, via de regra, alto custo econômico e baixa rentabilidade social. É o que tem ocorrido, notadamente, com os programas oficiais de colonização e com os incentivos à migração para as áreas de fronteira agrícola.

Finalmente, cumpre destacar o longo prazo de maturação dos investimentos no setor agropecuário. Culturas perenes — como a borracha, o cacau e o café — não podem, por definição, ser objetos de políticas a curto e médio prazos. O mesmo se aplica à pecuária que, inclusive, abrange todo um conjunto de atividades — desde as várias modalidades de criação até o cultivo dos diversos gêneros de forrageiras e o aproveitamento dos derivados e subprodutos de origem animal —, bem como as próprias culturas de ciclo curto. Todas essas atividades são carentes, em maior ou menor grau, não apenas de mais recursos financeiros e melhor assistência técnica, mas também de investimentos em pesquisas agrônômicas e zootécnicas, capazes de propiciar o aumento da produtividade das plantações e dos rebanhos, através de uma contínua seleção de variedades mais rentáveis e/ou mais resistentes. Nunca é demais lembrar a esse respeito que a obtenção e difusão de uma nova variedade, vegetal ou animal, é um processo que demora vários anos para completar-se.

Do que foi dito até agora, pode-se extrair a sugestão de pelo menos três reorientações básicas das políticas agropecuárias em vigor:

- a) subordinar os instrumentos e as medidas de curto prazo a estratégias de médio e longo prazo — inclusive, e sempre que possível, a planos de desenvolvimento setoriais que envolvam bem definidas prioridades, por produtos e por regiões;
- b) reverter os fluxos financeiros, que atualmente se orientam do setor agropecuário para os setores urbanos e industriais, via políticas de preços e investimentos na infra-estrutura física e de serviços; e

- c) empreender decididas e articuladas ações de reforma agrária, visando aumentar o emprego e a produção do setor, garantindo ao mesmo tempo um melhor nível de remuneração para seus trabalhadores.

Procura-se a seguir caracterizar melhor este último ponto, inclusive a fim de poder explicitar as hipóteses de trabalho que orientam as presentes considerações. Trata-se, fundamentalmente, de discutir a viabilidade da permanência do atual padrão extensivo do crescimento do setor. Uma permanência que, aliás, é posta em dúvida pelo documento da CFP, o qual vê no incremento da produtividade da terra "uma das fontes básicas de crescimento da agricultura nos próximos anos". Valeria talvez a pena tentar qualificar melhor esta última proposição, assinalando que, antes do aumento da produtividade da terra, haverá uma intensificação de seu uso produtivo, ou seja, uma redução das áreas atualmente ociosas.

Tomado em si mesmo, o setor agropecuário do país tem sido, até agora, suficientemente dinâmico e flexível para responder às flutuações e à diversificação da demanda, interna e/ou externa, de seus produtos. Em vista desse retrospecto, não deveria haver maiores preocupações quanto à materialização do tríplice objetivo da política ora vigente — qual seja o aumento da oferta de alimentos para combater a inflação, o aumento da oferta de produtos exportáveis e a substituição das importações de alimentos e matérias-primas a fim de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos. A dúvida que surge é quanto à possibilidade do setor conseguir índices de crescimento superiores ao seu desempenho histórico apenas através do acionamento de políticas voltadas para os mecanismos de mercado.

Um fator pouco lembrado, mas de grande importância neste caso, é a rigidez e a relativa imutabilidade da estrutura fundiária do país que, ao longo de todos esses anos, tem permaneci

do., como no passado mais remoto, extremamente concentrada. O fenômeno em questão tem tido como contrapartida uma disponibilidade relativamente abundante de mão-de-obra escassamente qualificada, não apenas no setor agropecuário mas também nos demais, bem como a persistência de baixíssimos níveis de remuneração para a maior parte da força de trabalho, tanto rural como urbana. Os conflitos sociais e políticos que uma situação dessas inevitavelmente acabaria ocasionando têm sido parcialmente contornados até agora pela migração em massa dos excedentes populacionais do campo — seja para os maiores e mais dinâmicos centros urbanos e industriais, seja para as áreas de expansão da fronteira agrícola.

No momento, essa fronteira está se "fechando", ao mesmo tempo em que as atividades dos referidos centros têm apresentando inequívocos sinais de saturação e estancamento. Com isto, a questão agrária vem à tona e passa a ter uma crescente relevância e atualidade na determinação do futuro da economia do país. Nas presentes considerações, procura-se dar maior ênfase ao "fechamento" da fronteira agrícola.

Cumprе observar que a fronteira da qual se está falando é a fronteira "externa" aos estabelecimentos agropecuários já existentes e às áreas e regiões em que eles se situam. O fechamento em questão não constitui empecilho à continuidade do padrão extensivo de crescimento do setor, baseado no aumento das áreas efetivamente exploradas dos citados estabelecimentos e não na expansão de suas áreas totais. Ao mesmo tempo, todavia, ele passa a impedir a apropriação dos frutos desse crescimento por um maior número de produtores.

As implicações deste fato podem ser melhor apreciadas mediante o agrupamento dos estabelecimentos agropecuários em três estratos de áreas totais, compreendendo respectivamente os esta

belecimentos de até dez hectares (menos de 10 ha), os de dez a mil (de 10 a 1.000 ha) e os de mais de mil hectares (de 1.000 ha e mais). O primeiro desses grupos abrange o maior número de minifúndios, o terceiro compreende a maior parte das áreas totais classificáveis como latifúndios, enquanto que o grupo intermediário responde pela maior parte do emprego e da área explorada do setor.

Trata-se de uma divisão um tanto arbitrária mas que, ao mesmo tempo, não deixa de ter certa utilidade como primeira aproximação ao estudo da questão agrária no Brasil. Por meio dela podemos verificar que a participação numérica dos estabelecimentos de menor porte tem crescido acentuadamente nas últimas décadas, o mesmo já não ocorrendo com suas taxas de participação em termos de áreas totais — taxas essas que, apesar de terem aumentado substancialmente, continuam muito baixas em termos absolutos. Uma constatação análoga se aplica às áreas médias desses estabelecimentos, as quais têm diminuído através do tempo. Já os estabelecimentos maiores diminuíram consideravelmente sua participação numérica, reduziram bem menos a sua participação em termos de áreas totais e mantiveram quase inalteradas as suas áreas médias. Por sua vez, os estabelecimentos restantes, aqui qualificados como intermediários, também reduziram significativamente a sua participação numérica mas, em compensação, aumentaram sua participação em termos de superfície, mantendo relativamente inalterados os seus índices de áreas médias.

Não obstante a redução das áreas médias nos três estratos e apesar da crescente concentração numérica dos estabelecimentos nos dois estratos inferiores, continua persistindo em muitos estados a tradicional dicotomia latifúndio-minifúndio. Em 1975, nada menos que doze estados tinham mais da metade do total de seus estabelecimentos no estrato de até 10 ha. Embora as maiores taxas de participação em termos de superfície sejam ge-

ralmente as do estrato intermediário, continua havendo estados cujos maiores índices de concentração por áreas totais se dão no estrato de 1.000 ha e mais.

Chega a causar surpresa o fato das referidas taxas de concentração se manterem mais elevadas exatamente nas áreas de expansão da fronteira agrícola, para as quais continuam afluindo pequenos produtores expulsos de outras regiões do país. É nessas áreas que as superfícies médias dos latifúndios apresentam seus níveis mais elevados — acima de 5.000 ha — enquanto que na quase totalidade das demais regiões têm vigorado, nesse estrato, áreas médias de 2.000 a 3.000 ha. Em vários estados, o número desses estabelecimentos tem aumentado nas últimas décadas, notadamente a partir de 1970.

Em defesa da estrutura fundiária vigente, poder-se-ia alegar que os estabelecimentos de maior porte empregam maiores contingentes de mão-de-obra, são mais produtivos e utilizam mais intensamente os recursos do solo. Tais alegações podem ser facilmente testadas através dos dados disponíveis. Destes são apresentados aqui apenas alguns, relativos ao pessoal ocupado permanente e às áreas de lavouras dos estabelecimentos.

Ao privilegiar, na análise do emprego, o pessoal ocupado permanente, procura-se principalmente evitar os riscos de dupla contagem. Com efeito, nos estabelecimentos maiores, que são os que mais utilizam pessoal temporário, este muitas vezes é recrutado em boa parte entre os excedentes do pessoal ocupado permanente dos estabelecimentos de menor porte, cujas áreas são sempre insuficientes para garantir o sustento da força de trabalho que neles labuta. Por sua vez, as áreas de lavouras foram escolhidas como variável a ser analisada por se tratar da mais intensiva modalidade de uso do solo e pelo fato de sua expansão sempre acabar ensejando modificações nas demais.

No ano de 1975, nada menos que sete estados, todos situados no Norte e no Nordeste -- ou seja, nas regiões mais pobres do país -- tinham mais da metade de seu pessoal ocupado permanente do setor agropecuário concentrada em estabelecimentos de até 10 hectares. Mantendo-se as tendências históricas anteriores, é muito provável que esse número tenha aumentado desde então. Já o contrário pode ser constatado em relação aos outros dois estratos, especialmente no que se refere aos estabelecimentos de 1.000 ha e mais. Estes, além de apresentarem baixíssimas taxas de participação no emprego setorial, têm tendido a utilizar cada vez menos mão-de-obra permanente.

Constatações semelhantes podem ser feitas através da comparação das médias de pessoal ocupado permanente por estabelecimento. Como seria de se esperar, essas médias tendem a variar em função da superfície dos estabelecimentos. Ocorre, porém, que a referida variação está longe de ser proporcional. De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 1975, o pessoal ocupado permanente por estabelecimento atingia, para o país como um todo, as médias de 3,1 pessoas no estrato de menos de 10 ha, de 4,3 pessoas no de 10 a 1.000 ha, e de 11,6 no de 1.000 ha e mais. Neste último estrato, a média em questão tem baixado sistematicamente e substancialmente nas últimas décadas em praticamente todo o país. A mesma tendência só não tem sido observada nos estabelecimentos de menos de 10 ha, entre os quais chegou inclusive a aumentar.

Ora, nunca é demais notar que o aumento das médias de pessoal ocupado permanente tem efeitos diversos conforme o tamanho do estabelecimento. Enquanto que nos estabelecimentos maiores e intermediários, esse aumento constitui um fenômeno positivo do ponto de vista da produtividade, por área e por pessoa, ao permitir um uso mais intensivo dos recursos do solo e uma divisão do trabalho mais articulada, nos de menor porte, ele muitas ve-

zes representa apenas uma maior pressão sobre os recursos disponíveis, sem qualquer contrapartida em termos de produtividade quer da terra, quer da força de trabalho. Por causa disso, o maior volume de mão-de-obra permanente por estabelecimento tende a representar um ônus para os minifúndios, só constituindo uma vantagem para os latifúndios e para os estabelecimentos do estrato intermediário. Estes, no entanto, não têm maiores necessidades, nas presentes condições, de aumentar seu pessoal ocupado permanente, dada a farta disponibilidade de pessoal temporário para uso sazonal.

Passando às áreas de lavouras, verifica-se que estas tornaram-se, a partir de 1960, maiores em termos absolutos nos estabelecimentos de menos de 10 ha do que nos de 1.000 ha e mais. Isto é extremamente significativo, tendo em vista a participação de cada um desses estratos na soma das áreas totais de todos os estabelecimentos agropecuários do país. É verdade que em todos os estados, exceto o Maranhão, a maior parcela das áreas de lavouras encontra-se nos estabelecimentos de 10 a 1.000 ha, mas acontece que nas últimas décadas a participação desse estrato só tem crescido em alguns poucos estados, todos situados em regiões de expansão da fronteira agrícola. Exatamente o contrário tem ocorrido com as taxas de participação dos minifúndios, que têm aumentado na maioria dos estados, em detrimento dos estabelecimentos intermediários ou de maior porte.

Vale a pena ressaltar, por outro lado, que as taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais dos estabelecimentos têm sido muito maiores nos minifúndios do que no estrato intermediário, para não falar dos latifúndios onde, em muitos casos, elas chegam a ser absolutamente inexpressivas. Nestes estabelecimentos maiores, de áreas superiores a 1.000 ha, a evolução das referidas taxas tem sido bastante irregular e relativamente lenta. Para o Brasil como um todo, elas cresceram, entre

1940 e 1975, de 2,8 para 3,5%. No mesmo período, as taxas de participação das áreas de lavouras nas áreas totais dos minifúndios evoluíram de 57 para 65%, mantendo-se praticamente inalteradas nos estabelecimentos do estrato intermediário, em que passaram de 16 para 17%.

Em vários estados, os minifúndios parecem ter chegado a um limite quanto às possibilidades de expandirem suas áreas de lavouras. Tais áreas só poderão expandir-se, doravante, nos estabelecimentos de médio porte e, principalmente, nos latifúndios. Mas, isto é algo que não deverá ser conseguido facilmente a curto e médio prazo apenas por meio de livre jogo das forças de mercado. Para alcançar esse objetivo, torna-se indispensável a intervenção do Estado e, dentro desta, a Reforma Agrária constitui, sem dúvida, um instrumento dos mais eficientes. Isto porque a melhor maneira de aumentar a produção agropecuária consiste em propiciar o acesso à terra aos que a exploram através do seu próprio trabalho.

Nas atuais condições setoriais, principalmente de caráter econômico (alto custo dos meios de produção) e tecnológico (prevalência de práticas extensivas e predatórias), o trabalho no subsetor de lavouras só se torna remunerativo para o produtor a partir de certa área mínima por pessoa ocupada. Os coeficientes das áreas de lavoura por pessoa ocupada permanente têm se mantido extremamente baixos, e até decrescentes, nos estabelecimentos de áreas totais inferiores a 10 ha, em que a média de área cultivada por pessoa ocupada alcançou o nível de 0,7 ha em 1975, depois de ter permanecido em 0,9 ha entre 1950 e 1970. Tais coeficientes têm sido algo maiores nos estabelecimentos de médio porte, do estrato de 10 a 1.000 ha, onde alcançaram 2,9 ha por pessoa ocupada permanente. Na realidade, porém, eles só se têm apresentado inteiramente satisfatórios nos latifúndios, de 1.000 hectares e mais, onde alcançaram 6 hectares por pessoa ocu

pada permanente em 1975.

Cumpre observar, com relação aos minifúndios, que nada menos que nove estados, todos localizados no Norte e no Nordeste, apresentaram naquele ano coeficientes inferiores à citada média nacional. A dispersão em torno desta ia de 0,4% ha por pessoa ocupada permanente nos referidos estados até 1,4 ha em Goiás . Os coeficientes de dois estados de agropecuária mais desenvolvida, São Paulo e Paraná, situavam-se imediatamente abaixo deste máximo, atingindo 1,3 ha por pessoa ocupada permanente. Mesmo nos solos mais férteis desses estados, todavia, a produção anual que pode ser extraída de uma área destas parece insuficiente para garantir o sustento de uma pessoa ocupada e dos seus familiares.

A exigüidade territorial da maioria dos estabelecimentos agropecuários do país impede, via de regra, que os responsáveis pela sua exploração — isto é, os pequenos produtores, proprietários ou não-proprietários — consigam garantir o seu sustento através dela. Isto os obriga, pelo menos periodicamente, a migrar para outras áreas rurais ou urbanas à procura de trabalho, ou a empregar-se temporariamente junto aos médios e grandes proprietários da própria região em que eles se situam. Esses pequenos produtores e/ou seus familiares constituem uma mão-de-obra abundante e barata, cuja disponibilidade, acrescida à dos também muito numerosos trabalhadores agrícolas sem terra e sem emprego permanente, tem contribuído poderosamente para rebaixar o nível dos salários — não só nas áreas rurais e no setor agropecuário, mas também nos setores urbanos e industriais da economia brasileira.

Baixos índices de remuneração da mão-de-obra podem ser considerados uma vantagem do ponto de vista dos custos de produção das empresas que a utilizam. Mas, ao mesmo tempo, eles certamente constituem uma desvantagem do ponto de vista da capacidade aquisitiva do mercado consumidor. O nível insuficiente e a má distribuição da renda disponível para o consumo não impedem a acumulação no âmbito das empresas nem o crescimento da economia como um todo, pelo menos a curto prazo. Isto é demonstrado, por exemplo, pelo que ocorreu durante os anos do chamado "milagre brasileiro". As dificuldades estão na manutenção de ambos os processos ao longo do tempo, principalmente quando sua continuidade depende tanto da expansão como da diversificação da demanda efetiva do mercado interno, ou seja, os problemas do modelo concentracionista começam a surgir quando, por qualquer razão, o "milagre" se interrompe.

Dentro de seu atual modelo de desenvolvimento, a economia brasileira parece ter chegado a um limite — seja em termos de expansão, seja em termos de diversificação da demanda efetiva do mercado interno. A atual oferta nacional de bens e serviços consegue atender, com folga, a praticamente todos os segmentos do consumo final. As importações do país têm se restringido ultimamente a determinados bens de produção (combustíveis, matérias-primas e equipamentos). Parte dessas importações também poderia ser substituída, pelo menos a médio prazo, por produção nacional, se o mercado interno fosse suficientemente grande e estivesse crescendo a um ritmo constante e satisfatório. Não é o que tem ocorrido, entretanto, visto que a demanda interna de numerosos produtos ainda se restringe a exíguas e privilegiadas camadas da sociedade brasileira, enquanto que a de outros, de consumo mais geral e essencial, vem se expandindo muito lentamente, devido aos baixos níveis de renda da grande maioria da população.

Há os que continuam insistindo em tentar contornar essa situação através de maiores exportações. Estas, porém, não têm sido fáceis nem vantajosas, tendo em vista, de um lado, as flutuações da demanda e dos preços e, do outro, as exigências de competitividade dos mercados internacionais. Uma maneira mais segura de superar o impasse talvez esteja na Reforma Agrária, ou seja, na redistribuição da renda, da riqueza e do poder no meio rural. A motivação fundamental da Reforma Agrária não está apenas na ampliação da demanda efetiva. Trata-se, afinal, de uma questão de justiça social, mas ao mesmo tempo, é inegável que os seus efeitos econômicos não se restringiriam ao setor agropecuário, envolvendo a sociedade brasileira como um todo. Por meio dela, poder-se-ia elevar os níveis de emprego, de remuneração e de consumo da força de trabalho, tanto rural como urbana. E isto seria obtido através do aumento da produção agropecuária, principalmente da destinada ao mercado interno.

Até o momento, esse aumento tem sido conseguido principalmente por meio da expansão da fronteira agrícola, a qual deu origem, de um lado, a uma multiplicação dos minifúndios e, do outro, ao crescimento da área ocupada pelos latifúndios. Agora, porém, este processo parece estar chegando ao seu final, numa ocasião em que também os setores urbanos e industriais da economia brasileira se encontram em fase de recessão, e até de estagnação. No atual estágio de desenvolvimento do país, a maior contribuição esperada do setor agropecuário — tanto em termos de aumento da produção, como no que se refere à geração de empregos diretos e indiretos — dificilmente irá se materializar dentro da vigente estrutura fundiária.

Não cabe, evidentemente, nos limites deste trabalho, mostrar como a Reforma Agrária poderá ou deverá ser feita. Basta assinalar que a legislação e as instituições necessárias, para tanto, já existem há muitos anos, não havendo por outro lado

insuficiência de informações para poder desencadear o processo; o que falta é vontade ou coragem política. Além disso, e para concluir, deve-se ressaltar que a Reforma Agrária envolve tanto o desmembramento dos latifúndios e, em certos casos, até dos estabelecimentos do estrato intermediário, como o agrupamento dos minifúndios, não implicando necessariamente numa proliferação de pequenas propriedades individuais. Em muitos casos, a escala de produção vigente poderá e deverá manter-se intacta, evoluindo-se apenas para formas de propriedade coletiva ou de co - gestão dos meios de produção e dos seus frutos.

Os artigos aqui reunidos apareceram originalmente nas seguintes Publicações:

- I. Revista Contexto nº 4, novembro de 1977, pp. 127-136.
- II. Em Espanhol, na Revista Interamericana de Planificación XVI (63/64), setembro/dezembro de 1982, pp. 133-146.
- III. Revista Cadernos do CERU nº 12, setembro de 1979, pp. 260-277.
- IV. Revista de Economia Rural vol. 19 (nº especial), 1981, pp. 85-92.
- V. G.L. da Silva Dias & M. de Rezende Lopes(org.); Seminário de Política Agrícola - Coletânea de Artigos Técnicos (Brasília, set. 1982 , CFP), pp. 113-122.

Números já publicados

- Nº 1 - DÉCIO SAES, O conceito de estado burguês: direito, burocratismo e representação popular. Dezembro de 1982.
- Nº 2 - TAMÁS SZMRECSÁNYI, Política agrária e relações de trabalho na produção agropecuária do Brasil contemporâneo. Janeiro de 1983.
- Nº 3 - IRINEU RIBEIRO DOS SANTOS e THOMAS LEWINSOHN, Ciência e tecnologia: teoria e história. Março de 1983.
- Nº 4 - MANUELA CARNEIRO DA CUNHA, Sobre os silêncios da lei. Lei costumeira e positiva nas alforrias de escravos no Brasil do século XIX. Abril de 1983.
- Nº 5 - MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES, A dinâmica cíclica da industrialização recente no Brasil. Maio de 1983.
- Nº 6 - HELENROSE A.DA S.PEDROSO e HEDER C.AUGUSTO DE SOUZA, Ab-surdo da realidade: o movimento punk. Junho de 1983.