

338.981

E63

TRA

AG

Pan - ma0

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa
Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

AGRICULTURA

MÃO-DE-OBRA E POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA: PERSPECTIVAS

Stahis S. Panzides

Cervásio Castro de Resende

Fevereiro 1969.

IPEA
093

Doação 3,50

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 3213
Data 13 / 3 / 69

MÃO-DE-OBRA E POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA: PERSPECTIVAS(*)

A política econômica agrícola em um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, deve sempre levar em consideração: a) que não se pode resolver os problemas agrícolas sem ter em conta as inter-relações da agricultura com o resto da economia e b) que a política econômica agrícola não pode negligenciar a dotação de fatores do país (fundamentalmente a disponibilidade relativa de trabalho e terra) ou seu estágio de desenvolvimento econômico. Estas observações parecem óbvias para o senso comum, não obstante ser freqüentemente difícil identificá-las na formulação de política econômica agrícola, como a apresentação subsequente procurará demonstrar.

Dependência Excessiva dos Incentivos de Mercado

Se formos procurar a "rationale" da política econômica agrícola nos últimos vinte anos, vamos encontrar que essencialmente ela se baseou em incentivos de mercado, numa tentativa de facilitar maior produto agrícola. O objetivo primordial era maior produção agrícola, e os instrumentos de política estiveram na dependência exclusiva dos incentivos do mercado, tais como crédito e política de preços. Sem dúvida, esta generalização deixa de levar em conta uma gama variada de outras políticas, tais como construção de estradas nas zonas rurais, educação, etc. O que é importante, entretanto, do ponto-de-vista do planejamento do desenvolvimento é que toda a ênfase em termos de recursos e pessoal foi dirigida no sentido de facilitar maior produção via mecanismo de mercado.

A Necessidade de Considerar as Oportunidades de Emprego como um dos Objetivos da Política Agrícola

Essa orientação da política agrícola deixou de considerar importantes fatores estruturais que ameaçam o desenvolvimento do setor rural, bem como não levou em conta os efeitos colaterais da política, especialmente a liberação massiva de mão-de-obra e a incapacidade do setor urbano de absorver essa força de trabalho no futuro próximo.

(*) Artigo preparado por Stahis S. Fenagides com a cooperação de Gervásio Castro de Resende. Será publicado em breve no "Caderno Econômico" do "Jornal do Brasil". Agradeço a Maurício Rangel Reis por me sugerir muitas das idéias apresentadas neste artigo.

Maior produção e eficiência agrícola com a subsequente transformação do setor rural devem permanecer objetivos básicos de política. Deve-se reconhecer, por outro lado, que êsse estado desejável se associaria a uma significativa redução da população agrícola. Em outras palavras, terem os poucos lavradores eficientes, que serão capazes de suprir o mercado. Falaremos então de uma agricultura desenvolvida, implicando na transferência de grande número de agricultores para outras atividades. Esta é a situação já alcançada pelas economias hoje desenvolvidas onde a participação da população agrícola no total é muito menor do que numa agricultura como a brasileira. Nos Estados Unidos, onde se dispõe de estatísticas mais amplas, estima-se que esta participação já seja inferior a 5%. Convém notar, ademais, que tal desejável transformação requer uma migração maciça do setor rural para o complexo urbano-industrial. Estima-se que perto de um milhão de pessoas por ano deixou o setor agrícola nos Estados Unidos no período 1940-60.

Para o Brasil uma estimativa grosseira do fluxo populacional rural-urbano, se persistirem as tendências históricas, indica que aproximadamente 950 mil pessoas por ano deixarão o setor rural na próxima década. Esta é uma estimativa aproximada, mas suficiente para mostrar que uma preocupação fundamental da política econômica deve ser a utilização dessa mão-de-obra. Pode-se esperar uma aceleração das tendências do passado, se êsse problema não tiver a atenção da política econômica. Para dar um exemplo, apenas uma pequena reorganização na cultura do açúcar pode facilmente resultar no desemprego de uma substancial parcela da mão-de-obra empregada nessa atividade no momento. As graves consequências sobre uma área já depressiva, como o Nordeste, são óbvias.

Para resumir, embora a ênfase na produção e eficiência devam permanecer como objetivos importantes da política agrícola, o objetivo simultâneo de considerações de emprego deve tornar-se uma política econômica explícita, no estágio atual de nosso desenvolvimento. Como uma consequência da larga proporção da população rural (45-50 por cento) e a inabilidade do setor urbano de acomodar os milhões que deixarão a agricultura no futuro próximo, a política agrícola não pode perseguir apenas os objetivos de produção e eficiência sem atentar seriamente para as implicações de tal estratégia na liberação de mão-de-obra.

Em consequência, a política econômica agrícola deve procurar servir ao objetivo de maiores níveis de produção mas simultaneamente levando em

consideração as possibilidades de absorção de mão-de-obra, se for possível, no próprio setor agrícola.

Cumpre notar ainda, que as medidas que estimulam uma maior absorção de mão-de-obra pelo setor agrícola (se bem sucedidas) podem diminuir consideravelmente a atual e a projetada taxa explosiva de êxodo do meio rural, enquanto adicionalmente contribuem para uma melhor distribuição de renda e maior demanda.

Esta consideração explícita das oportunidades de emprego no setor rural modifica substancialmente a escolha de política agrícola, num sentido mais adequado às nossas necessidades e dotação de fatores.

A Necessidade de uma Política Agrícola mais Consentânea com Nossas Próprias Condições

Pode-se admitir que a ênfase exclusiva sobre a produção e eficiência na agricultura (assim como na industrialização), para promover nosso desenvolvimento, negligenciando as considerações de emprego, foi em grande parte influenciada pela dependência de políticas e objetivos, assim como teorias econômicas, as quais, embora se tenham adequado às economias desenvolvidas, quando aplicadas indiscriminadamente a nossa própria situação sem as adaptações necessárias, impediram grandemente a concepção e a implementação de políticas mais de acordo com as necessidades brasileiras.

Não é de maneira alguma intenção aqui sugerir que o "nacionalismo intelectual", que nos isole das principais correntes de pensamento econômico e formulação de políticas, seja uma alternativa desejável. Ao contrário, se é objetivo da política agrícola nacional resolver os urgentes problemas da agricultura, então devemos usar e estudar intensivamente as teorias e práticas das economias desenvolvidas. O que é perigoso, todavia, e nesse sentido as políticas do passado são criticáveis, é a aplicação indiscriminada de políticas e estratégias econômicas apenas porque elas funcionaram e contentou em outros países. Como já foi destacado, a experiência dos países hoje desenvolvidos demonstra que a transformação eventual de uma sociedade agrária em outra urbano-industrial é um resultado inevitável do processo de desenvolvimento. Entretanto, negligenciar o impacto de tal transformação sobre o emprego, assim como o estágio de desenvolvimento nacional e regional, não é uma orientação política adequada.

Mecanização da Agricultura: Uma Ênfase Errada

Nada é mais significativo da não-consideração de nossas necessidades imediatas do que os esforços para mecanizar indiscriminadamente a agricultura brasileira.

Se a produção fôsse a única preocupação da política agrícola e as diferenças regionais dentro da agricultura não fôsses tão extremas, um esquema de mecanização maciça para a agricultura brasileira poderia fazer sentido. A aceitação, entretanto, de que pelo menos para os anos vindouros tanto a produção como o emprêgo devem ser conservados simultaneamente como objetivos principais da política agrícola, força um reexame sério de um programa governamental de elevado custo, visando a promover a mecanização agrícola. Referindo-se ao impacto da mecanização sobre o emprêgo agrícola o eminente Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, em seu trabalho "Agricultura e Desenvolvimento no Brasil" (Estudos ANPES nº 5) concluiu que "cada nôvo trator utilizado conduz a uma liberação de aproximadamente 17 homens (Estado de São Paulo). Para o Nordeste a relação é muito mais elevada".

< É ingenuidade sugerir que, tendo o Brasil uma baixa relação trator/terra, relação essa que é elevada nas agriculturas altamente desenvolvidas, se que-se que o desenvolvimento da agricultura brasileira deverá ser feito através de mecanização maciça. O que é importante não é o presente estado das coisas nas economias desenvolvidas -- que deverá guiar a formulação de política agrícola -- mas sim a dotação disponível e potencial de fatores. Não é puro acidente que a relação trator/terra no Japão, que possui uma agricultura altamente desenvolvida, é muito próxima da que existe no Brasil. <

Diretrizes da Política Agrícola

O interesse por maior produto agrícola mas também melhores oportunidades de emprêgo no setor rural leva a que técnicas mais absorvedoras de mão-de-obra sejam preferidas à mecanização. O ponto importante é que a escolha de políticas alternativas não deve ser entre a tecnologia agrícola da Dinamarca ou dos EUA e o extremo oposto -- a agricultura de subsistência. Políticas como promoção de fertilizantes, sementes, irrigação, aliadas a maior ênfase em fatores estruturais como a reforma agrária e educação rural, oferecem conside-

rável escolha à política agrícola brasileira. Fará melhor sentido (dadas também considerações regionais), promover a mecanização do tipo mais simples, de preferência a maquinaria pesada. A consideração fundamental na elaboração de política deveria ser como utilizar melhor nossa própria dotação de fatores (disponibilidades) e não a importação maciça de tecnologia agrícola que, embora possa ter atuado bem em outro lugar, foi entretanto concebida para servir uma dotação de fatores diferente da nossa.

Aceito então que tanto a produção como o emprego são objetivos importantes na política agrícola nacional, a questão a ser levantada é se podem ser apresentadas políticas que, enquanto promotoras de maior produção, podem simultaneamente criar melhores oportunidades de emprego no setor agrícola, o que por sua vez terá como consequência a minimização da taxa de êxodo do campo para o já sobrecarregado setor urbano.

A Importância da Pesquisa Econômica

Ao procurar responder a essa questão crucial somos forçados a parafrasear o ditado "menos literatura e mais boi e arroz", concordando que precisamos de "menos literatura", mas observando que antes de conseguir "mais boi e arroz" necessitamos seriamente de muito mais pesquisa, tanto agrônômica como de natureza econômica. Deveremos ser capazes de descobrir como utilizar melhor nossa disponibilidade de fatores, em vista das urgentes necessidades econômicas e sociais, antes que políticas adequadas possam ser recomendadas e implementadas na agricultura. Ainda que este fato muitas vezes não seja percebido, é freqüente que a falta de ação na execução de políticas bem-intencionadas não é devido nem à ausência de intenção nem à deficiência dos mecanismos executivos, mas sim à falta de conhecimento de quais são realmente os problemas, assim como quais deveriam ser as políticas apropriadas. Não há dúvida de que a falta de análise adequada sobre a natureza dos problemas, particularmente suas implicações macroeconômicas, permanece como o empecilho fundamental à elaboração de políticas adequadas na agricultura. Entre a motivação e a ação há um requisito indispensável, qual seja, saber em que consiste o problema e conhecer o que deve ser feito para resolvê-lo. É por isso que a pesquisa econômica deveria ser substancialmente enfatizada pelos organismos de formulação de políticas. Não é de se admirar que, em face da negligência no desenvolvimento de políticas próprias, tornamo-nos excessivamente dependentes da imitação de políticas que foram concebidas para servir melhor as necessidades de outros países.

Em virtude da importância da pesquisa econômica, e aperfeiçoamento das estatísticas agrícolas se torna uma importante prioridade, constituindo atualmente o obstáculo mais sério à pesquisa econômica agrícola.

× Ao apreciar nova orientação, não se pode deixar de ficar impressionado com os seguintes fatos da realidade brasileira.

Os dois importantes fatores primários exigidos na produção agrícola, trabalho e terra, são os fatores mais abundantes e também os de utilização menos eficiente. O paradoxo dessa situação é que contrapondo à abundância desses recursos básicos nós somos uma nação com graves deficiências nutricionais. ×

De acordo com informações fornecida pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura), o consumo diário per capita de calorias no Brasil é de 2 850. O consumo de proteínas é de 68g dos quais somente 18g são de origem animal. A nutrição é particularmente pobre no Nordeste, onde o consumo diário é inferior a 2 000 calorias e 40g de proteínas. A subnutrição enfraquece seriamente a resistência da população às doenças e leva à mortalidade infantil, estimada no Brasil em 112 por 1 000 nascimentos vivos, uma das mais altas do mundo.

× Se os astronautas pudessem olhar para o Brasil do isolamento do espaço e percebessem o paradoxo de nossa pobreza no meio da abundância elas ficariam atônitas com a insuficiência de conhecimentos econômicos. Além disso, é um testemunho disso o fato de que o melhor diagnóstico da situação econômica nacional conclui corretamente ser a deficiência da demanda efetiva o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico brasileiro. Dentro das mesmas linhas, o estudo mais autorizado sobre a oferta e demanda de produtos agrícolas conclui que a oferta é mais do que suficiente para a demanda atual e prevista, isso naturalmente num momento em que a necessidade de alimentos é maior do que nunca.

Não se pode ficar apenas nesse diagnóstico, em vista da necessidade de maior e melhor alimentação de uma larga parcela da população. É por esta razão que considerações de emprego na formulação da política agrícola adquire importância adicional, devido a sua contribuição no sentido de maior participação da população rural no produto, com a resultante melhoria na distribuição de renda e demanda efetiva. ×

Realocação do Trabalho Dentro da Agricultura

Uma vez analisada a possibilidade de aumentar a capacidade absorvedora de mão-de-obra do setor rural, não podemos deixar de ficar impressionados com algumas de suas potencialidades. A existência de uma região como o Nordeste com uma pressão do trabalho sobre a terra das mais elevadas do mundo, ao lado de regiões como o Planalto Central, apresentando uma baixíssima relação trabalho/terra, não pode deixar de sugerir uma séria deficiência na alocação do trabalho dentro do setor agrícola. A tendência observada de tratar o desenvolvimento da agricultura no interior do País sem ligação com as outras regiões já ocupadas, como o Nordeste, afigura-se de antemão injustificável.

Numa época em que a Terra pode ser vista de tal distância que seu tamanho fica menor do que o de uma moeda, deixar de considerar devidamente as duas regiões em conjunto na elaboração da política representa um enfoque bastante anacrônico.

Para que a mão-de-obra abundante do Nordeste se transfira para as regiões de terra abundante, como o Planalto Central, uma variada gama de gastos complementares sob a forma de investimentos públicos são necessários. Essas despesas, tais como transporte para facilitar a mobilidade do trabalho, irrigação e fertilizantes para aumentar a fertilidade da terra, em conjunto com o importante treinamento dos colonos e apropriados sistemas de posse e utilização das terras, além de facilidades mercadológicas, todos esses gastos, enfim, constituem o domínio próprio da política agrícola. Por sua natureza esses investimentos não podem ser feitos individualmente, uma vez que ou grandes somas são necessárias (em estradas, por exemplo) ou os benefícios são maiores do que imaginam ser os beneficiários (exemplo da educação).

Para resumir, a agricultura brasileira é afortunada por ostentar oferta abundante tanto de trabalho como de terra. A tarefa da política deveria ser combiná-los melhor, via realocação da mão-de-obra dentro do próprio setor rural. Essa realocação parece mais promissora se levada a efeito entre regiões, mas também pode ser facilitada dentro de uma mesma região, particularmente através de medidas cuidadosas de reforma agrária.

Pequenas Indústrias nas Áreas Rurais

Proseguindo na busca das possibilidades de absorção de mão-de-obra no meio rural, surge um campo promissor nas pequenas indústrias (especialmente agroindústrias). Este é o tipo de indústria que fica entre aquela que exige um investimento de 20 000 dólares por emprego criado (Centro Industrial de Aratu) e a indústria caseira do algodão (artesanato).

Em uma área muito depressiva, como a Zona da Mata no sul de Minas Gerais, pode-se observar um número de pequenas indústrias tais como papel, condimentos caseiros, encadernação de livros, artefatos de madeira, cerâmica etc., que se enquadram perfeitamente num programa de desenvolvimento da região.

A eficácia da política pode ser em grande medida aumentada pelo estudo das possibilidades da pequena indústria nas áreas rurais e a espécie de política pública necessária para seu desenvolvimento. Por exemplo, poderíamos considerar os seguintes aspectos:

- a) Identificar os fatores que contribuem à viabilidade das indústrias já existentes;
- b) Estudar a utilização da mão-de-obra e seus efeitos na suplementação da renda agrícola, por essas indústrias.

Os requisitos educacionais deste tipo de indústria são muito menores que os dos centros maiores e conseqüentemente mais de acordo com o tipo de indivíduo existente e disponível. Em vista disso, os dispêndios com treinamento também são menores.

Reforma Agrária

Finalmente, a concretização simultânea dos objetivos de produção e emprego na agricultura passa a exigir muito mais ênfase em fatores estruturais, em vez de exclusiva atenção sobre os incentivos de mercado. Os estímulos ligados ao mercado recompensam o fazendeiro que já é capaz de participar do mercado. Isto é, o fazendeiro que tem outros fatores tais como terra, educação e "know-how" e utiliza esses fatores conseguindo o valor de seu produto pela venda no mercado. A grande maioria dos agricultores, por outro lado, não participa do mercado permanecendo portanto alheios às políticas de incentivos. Se queremos que a política agrícola passe a favorecer não somente o grande fazendeiro bem sucedido, mas além disso alcance a grande maioria que não é atingida pelos benefícios de tal política, então devemos dar muito mais ênfase aos fatores

estruturais. Em outras palavras, as políticas que modifiquem a presente, general, distribuição de fatores e permitam maior participação da mão-de obra via distribuição de terras, "know-how" e mobilidade da população rural. É neste contexto que a reforma agrária se torna um importante instrumento de política. X

Deve ser observado que a motivação sincera por parte do Governo não é suficiente para o êxito da reforma agrária. Tais políticas de reforma agrária evidentemente só apresentam seus resultados com o conhecimento satisfatório do que deve ser feito, e esse conhecimento ainda é, em grande parte insuficiente. Certamente as políticas com vistas às reformas estruturais são complexas, pois ao mesmo tempo as teorias e práticas desenvolvidas em outros países na época em que estes solucionaram os seus problemas de ordem estrutural não nos servem de guia para a formulação de política. Por tudo isto, é muito mais importante não permitir que a aparente ignorância em relação ao que fazer e como fazer em termos de reformas estruturais no setor agrícola se torne uma desculpa para não fazer o que é de fundamental importância para o nosso desenvolvimento. <

Fevereiro de 1969