

**ipea**

Instituto de Planejamento Econômico e Social

**IPLAN**

Instituto de Planejamento

**CNRH**

Centro Nacional de Recursos Humanos

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO  
Nº 14.II

MUDANÇAS TECNOLÓGICAS  
E SOCIAIS NA AGRICULTU  
RA: A PANELA DO POVŌ  
EM TEMPO DE CRISE

George Martine  
Ronaldo Coutinho Garcia

Novembro de 1983

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO  
Nº 14.II

MUDANÇAS TECNOLÓGICAS  
E SOCIAIS NA AGRICULTU  
RA: A PANELA DO POVO  
EM TEMPO DE CRISE

George Martine  
Ronaldo Coutinho Garcia

Novembro de 1983

- \* Embora sejam os autores, respectivamente, da OIT (Projeto BRA/82/024) e do CNRH/IPEA, as opiniões aqui expressadas não definem uma orientação de nenhuma das instituições envolvidas. A reprodução deste texto contou com o apoio do PNUD, através do Projeto BRA/82/024.  
Agradecem-se as contribuições de Anna Maria Medeiros Peliano, Cláudio de Moura Castro, Ana Célia Castro, Anna Luiza Ozório de Almeida e Ricardo Carciofi.

## 1. Introdução

A cada novo tropeço da cambaleante economia brasileira, reacende-se a polêmica sobre a responsabilidade da agricultura no destino nacional. Enquanto alguns acham que ela deve preencher um papel redentor, outros lhe atiram a culpa pela inflação, pelo êxodo rural, pelo desemprego e outros males. Tais discrepâncias retratam bem as ambigüidades, as vacilações, as potencialidades e as desigualdades do setor.

Em fins de '83, uma conjuntura internacional favorável fazia ressurgir expectativas otimistas para a agricultura na safra seguinte. Simultaneamente, a sociedade convivia com uma das piores crises de alimentos dos tempos modernos. Quinze anos de políticas em prol da agricultura "dinâmica"<sup>1/</sup> haviam gerado um potencial razoável para esse setor, mas a colheita de 1983 veio a demonstrar a fragilidade do sistema produtivo no que se refere aos alimentos básicos. Apesar de várias super-safras sucessivas, uma modesta redução na colheita teve efeitos catastróficos, a ponto de os preços dos alimentos aumentarem 334% em doze meses, enquanto a inflação atingia a 197%.<sup>2/</sup>

Ou seja, ficou claro que, apesar das produções recordes de grãos alcançados entre 1979-82, o mercado ainda se encontra em precário equilíbrio. A produção agrícola não tem sido suficiente para, ao mesmo tempo, atender ao mercado interno, exportar e permitir a formação de estoques.

O objetivo deste trabalho é descrever brevemente o processo de modernização tecnológica na agricultura brasileira e a evolução desigual da produção agrícola como ponto de partida para uma discussão da atual situação na oferta e demanda de alimentos para consumo popular. Tal discussão se faz particularmente oportuna no atual momento histórico, devido às limitações impostas pela crise econômica. Os cortes sucessivos de investimentos e subsídios exigidos pelos árbitros internacionais da crise podem vir a ter repercussões drásticas, tanto sobre a demanda, co

mo sobre a oferta de alimentos. Tendo em vista os níveis de des nutrição vigentes, uma redução adicional do consumo teria efeí tos extremamente perversos sobre a sociedade brasileira.

## 2. A Modernização da Agricultura e a Produção de Alimentos

A disponibilidade de alimentos básicos não tem acompa-  
nhado o ritmo de crescimento da população brasileira; a nível agre-  
gado, ela tem sofrido uma ligeira deterioração durante as duas  
últimas décadas. A deficiência de proteínas e de calorias/habitan-  
te vinha aumentando paulatinamente nesse período, mesmo durante  
os anos de super-safra.<sup>3/</sup> Fatalmente, essa deficiência deve  
ter aumentado de forma drástica a partir da retração da safra 1982  
83.

Os principais gêneros alimentícios de origem vegetal  
na dieta básica dos grupos de menor renda no Brasil são o feijão  
e o arroz. Estes dois produtos, em combinação, têm um grande  
valor nutritivo e constituem uma fonte relativamente barata de  
calorias, proteínas, ferro e vitaminas. Junto a esses dois, a  
mandioca - cuja importância é particularmente destacada na ali-  
mentação da população do Nordeste - o milho e o trigo, podem ser  
considerados como os principais elementos de origem vegetal na  
cesta alimentar da grande maioria da população brasileira.

Verifica-se, na Tabela 1, que a produção per capita de  
feijão e mandioca vem declinando de forma significativa desde o  
início da década de '60, enquanto que a do arroz tem se mantido  
praticamente estável.<sup>4/</sup> O milho tem apresentado grandes aumentos  
de produção; entretanto, apenas 10-15% dessa produção é disponí-  
vel para o consumo humano no Brasil, sendo o resto destinado ao  
consumo animal, exportado ou desperdiçado.<sup>5/</sup> Assim, a disponibili-  
dade de milho para o consumo humano no mercado interno é, em gran-  
de parte, residual e variável de acordo com flutuações conjunturais  
na criação de animais e no mercado exportador. Em contraste, o aumento acele-  
rado da produção de soja nos últimos 15 anos esteve, inicialmen-  
te, relacionado com a expansão da demanda internacional; posterior-  
mente, avançou para o mercado interno, substituindo os óleos de

Tabela 1 - Evolução da Produção Per Capita de Alimentos Básicos, Brasil 1960-80

(Em kg/hab/ano - médias ponderadas)

Período	Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Trigo	Soja
1960-64	74,8	24,5	279,8	149,8	8,1	3,9
1964-68	79,9	27,4	314,6	141,0	8,0	6,7
1968-72	74,6	25,7	323,0	150,4	15,6	18,6
1972-76	76,7	22,0	259,0	155,0	21,2	72,6
1976-80	76,4	18,4	220,6	153,8	24,0	103,4

Fonte: - IBGE - Anuários Estatísticos e CEPAGRO, apud Almir Mesquita - "Evolução da Produção Per Capita" IPEA, Brasília, 1981, p. 1, (mimeo).

amendoim e algodão, a gordura de coco e a banha de porco. Quanto ao trigo, o aumento global de produção observado nas últimas décadas - apesar de variações anuais muito pronunciadas - não tem sido suficiente para inverter a tendência de gastos crescentes com a importação para fazer frente aos aumentos da demanda interna, a qual, por sua vez, foi incentivada pelos subsídios ao consumo existentes até 1983.

É fácil entender que, com um crescimento populacional médio em torno de 2.7% ao ano, tal evolução na produção de alimentos básicos significa uma deterioração progressiva na sua disponibilidade global - com reflexos mais graves para a população de baixa renda, conforme será demonstrado adiante. Isto está ocorrendo apesar de que a área de lavoura total esteja se expandindo a um ritmo superior ao do crescimento populacional. A explicação básica para esta evolução negativa pareceria estar relacionada com as mudanças profundas na estrutura de produção agrícola que foram iniciadas na década de '50, mas cujo ritmo sofreu uma alteração qualitativa a partir da segunda metade da década de '60.

De fato, durante as últimas décadas, muitas regiões do País presenciaram o abandono de formas de produção tradicionais para outras tecnologicamente avançadas, i.e. baseadas em crédito, máquinas, insumos, sementes melhoradas, etc.<sup>6/</sup> As origens médias dessa transformação podem ser encontradas na intensificação da implantação de um parque industrial extensivo durante a década de '50, através da qual se pretendia acelerar o processo de substituição de importações. Essa estrutura, porém, só veio a ser efetivamente acionada no contexto do novo estilo de desenvolvimento, com características modernizante-conservadoras, que se implantou a partir de 1964. Fortes estímulos e subsídios à produção industrial, objetivando a intensificação do processo de industrialização, fazendo-o avançar inclusive sobre o meio rural, efetivaram uma mudança radical nas bases econômicas da sociedade. A conhecida evolução da participação dos diversos setores no produto interno bruto comprova amplamente o êxito dessa política.

Nesse processo de transformação, a agricultura passou a ter um papel importante, não somente como produtor de matérias primas e alimentos, mas também como mercado para o parque industrial. Simultaneamente, e em que pesem os esforços de industrializar a economia, a agricultura continuou a exercer sua função tradicional como fator de equilíbrio no balanço de pagamentos. É verdade que as políticas agrícolas propriamente ditas têm sido marcadas por casuísmos, avanços e recuos dentro do emaranhado de subsídios, preços mínimos, quotas, tabelamentos, garantias, etc. Mas, independentemente da multiplicidade e heterogeneidade das políticas agrícolas adotadas nos últimos vinte anos, encontra-se uma coerência interna e uma continuidade muito grande na explicitação da função do setor agrícola como consumidor de produtos industriais e, ajudado por preços externos favoráveis, como regulador da balança comercial.<sup>7/</sup>

O mecanismo principal que dinamizou a estrutura de produção agrícola e lhe permitiu cumprir as várias funções exigidas foi o crédito subsidiado, particularmente após sua institucionalização em bases mais amplas a partir de 1966.<sup>8/</sup> O crédito subsidiado passou a dinamizar a produção, a valorização da terra e a aquisição de sementes melhoradas, máquinas e outros insumos; em fim, o sistema creditício impulsionou um novo pacote tecnológico destinado a aumentar a produção e a produtividade. Entretanto, a organização funcional desse crédito veio a favorecer regiões mais desenvolvidas, e dentro delas, os grandes detentores de terra e de capital, assim como culturas que demandam insumos modernos e uma escala maior de produção. Ao mesmo tempo, as elevações de preços internacionais para produtos agrícolas, verificadas entre 1968 e 1975, serviu para estreitar as ligações da agricultura brasileira (inclusive a produção de alimentos) com o mercado externo. Simultaneamente, a expansão da agroindústria aprofundou a dependência do setor em relação ao setor secundário e facilitou a integração do capital financeiro, industrial e comercial no campo.

Como a adoção do pacote tecnológico modernizante requer uma maior intensidade de capital, a combinação desses fatores operou uma profunda transformação na estrutura de propriedade agrícola, interrompendo e revertendo um longo e lento processo de des

concentração na estrutura fundiária. Alteraram-se o preço da terra, a composição de culturas e as relações de produção, no sentido de uma redução do campesinato e da proletarização da força de trabalho rural.

Que significado tem esse processo de transformação da agricultura para a questão da disponibilidade de alimentos? Em essência, o favorecimento de culturas "dinâmicas" para exportação ou para as agroindústrias, relegou a produção de gêneros alimentícios de primeira necessidade - particularmente de feijão, mandioca e arroz,<sup>9/</sup> essenciais à sobrevivência dos estratos de renda mais baixa - a um status secundário. Concretamente, o posicionamento inferiorizado dos alimentos básicos se refletiu no acesso à terra e ao crédito, na forma de produção, no desenvolvimento tecnológico e no êxodo rural.

No que diz respeito ao acesso à terra, é importante recordar que, tradicionalmente, a produção de alimentos esteve assentada sob uma policultura mercantil, associada a uma pequena produção de subsistência, ambas organizadas sob relações não-capitalistas de produção e utilizando uma base técnica bastante rudimentar. Desta forma, o que determinava os níveis de produtividade destas explorações era a fertilidade natural da terra, junto com a quantidade e a qualidade de trabalho familiar aplicado na produção.

No esquema tradicional, quando uma terra se tornava menos fértil, o agricultor procurava outra terra virgem na fronteira agrícola. Este procedimento permitia manter os níveis médios globais de produtividade agrícola, inclusive os das culturas básicas. A relativa proximidade das fronteiras agrícolas dos centros urbanos e o baixo custo do transporte viabilizavam o suprimento das necessidades alimentícias básicas dos centros urbanos por esse processo.

Entretanto, o projeto de modernização-conservadora da agricultura adotado após '64, não somente acelerou o desenvolvimento capitalista no campo, privilegiando as culturas dinâmicas, mas também ocasionou o virtual fechamento da fronteira para os pequenos produtores. De fato, a valorização e concentração da



terra, provocadas pelas novas políticas de crédito subsidiado e de investimento público em infra-estrutura, relegou a produção de alguns alimentos a um segundo plano e, simultaneamente, incentivou a apropriação das áreas novas por grandes empresas e latifúndios. Além disso, como as áreas novas se encontravam em regiões cada vez mais distantes das concentrações populacionais e como os custos de transporte se multiplicavam em razão dos preços crescentes dos derivados de petróleo, a solução tradicional para a produção de alimentos ficou seriamente prejudicada. Desta forma, tanto a ocupação das áreas de policultura por cultivos não-alimentares e por pastagens, como o fechamento da fronteira para os pequenos produtores, levaram ao deslocamento das culturas alimentares para terras de pior qualidade, refletindo negativamente na produção global de alimentos.<sup>10/</sup>

A nova política de modernização conservadora teve impactos diretos sobre a diferenciação tecnológica das culturas dinâmicas e dos produtos alimentícios básicos. Dada sua importância no quadro atual, vale a pena abrir um parêntese sobre essa questão tecnológica.

Para entender o desenvolvimento diferenciado da disponibilidade e acesso à tecnologia agrícola, é útil agrupar as diversas lavouras ou cultivos em pelo menos quatro ramos distintos, de acordo com a sua evolução tecnológica respectiva.<sup>11/</sup>

1) O primeiro grupo é constituído por culturas tropicais de origem colonial tradicionalmente orientadas para exportação, como é o caso da cana de açúcar e do café, e que se situaram durante décadas ou séculos na base da economia brasileira. Estas culturas, exploradas pelas velhas (e novas) classes dominantes, sempre foram objeto de preocupação da pesquisa científica e tecnológica nacional. Quase todo o progresso tecnológico alcançado nesses cultivos é fruto de pesquisas realizadas no País. Neste primeiro grupo de culturas, onde a tecnologia brasileira é consideravelmente avançada e desenvolvida, deve ser incluído, também, o algodão. Mesmo tendo uma história diferente dos outros produtos, ele também foi, há décadas, objeto de grande preocupação dos institutos de pesquisa e recebeu muita atenção por parte do Governo, -

principalmente porque era matéria-prima básica para a nascente indústria têxtil nacional, inauguradora da industrialização brasileira.

ii) Um segundo grupo de culturas possui como elementos mais destacados o arroz e o milho. Produtos de amplo consumo a nível mundial, particularmente no Terceiro Mundo, tiveram consideração especial na estratégia da Revolução Verde, elaborada e implementada por grandes empresas e o governo dos Estados Unidos. O CIMMYT e IRRI, montados e financiados pelo Grupo Rockefeller e outras grandes empresas, visavam difundir uma tecnologia baseada em intensa demanda de insumos biológicos, químicos e mecânicos, a maioria dos quais sob controle dessas mesmas empresas. Assim, essas culturas puderam dar saltos tecnológicos, ao absorver técnicas desenvolvidas externamente, depois adaptadas e melhoradas pelos centros nacionais da pesquisa. Por conta disto, o arroz e o milho vêm sendo progressivamente incorporados pela produção capitalista, já que os riscos de sua exploração têm diminuído, o rendimento é elevado e contam ainda com a proteção da política governamental.

iii) As culturas oriundas de países temperados constituem o terceiro grupo. Seus melhores exemplos são dados pelo trigo e a soja que, introduzidas no País há relativamente pouco tempo, trouxeram consigo toda a tecnologia e também a demanda por máquinas, insumos químicos e biológicos e fábricas processadoras. Estes dois segmentos industriais, o de insumos e o setor agroindustrial, estão sob controle de empresas estrangeiras, sediadas em países grandes produtores destes grãos. A tecnologia para esse grupo de produtos foi importada sob a forma de pacotes fechados, que aqui foram apenas adaptados. Mas que condicionaram toda a política agrícola, estendendo sua forma técnica e social de produção para diversos outros cultivos. A aplicação das mesmas técnicas reforçou a estratégia de desenvolvimento agrícola segundo os moldes da revolução verde. Por terem estreita relação com o setor externo da economia (geração de divisas e substituição de importação), acabaram por ocupar importante lugar nas preocupações do governo e dos centros de pesquisa agrícola. Tais centros tinham e têm que dedicar esforços consideráveis para adaptar e generalizar

esses cultivos para grandes extensões do diferenciado território brasileiro.

iv) Por último, temos o caso dos produtos tropicais de consumo popular restrito; ou seja, a demanda por eles se concentra entre a população pobre de uns poucos países, onde a produção é quase sempre suficiente para atender aos respectivos mercados. Os melhores representantes desse grupo são o feijão e a mandioca. Estas culturas, por razões diversas, sofrem de visível atraso tecnológico. Os principais motivos desta defasagem estão localizados no fato de, historicamente, não terem sido explorados pelos grandes proprietários e capitalistas, não possuírem mercado externo, não serem cultivados em países mais desenvolvidos e terem como principal mercado as populações de baixa renda, portanto, com pequeno poder aquisitivo. Por estas condições, é modesto o nível técnico dessas culturas e lento o ritmo de desenvolvimento tecnológico. Para se ter uma idéia do grau de menosprezo dedicado pela agronomia nacional e pelos centros de pesquisa agrícola a essas culturas, em 1974, quando da mudança de Governo, o Ministro da Agricultura que assumia declarava, perplexo, que no Brasil só existiam dois pesquisadores especialistas em feijão. Isto num País que é o maior produtor e consumidor mundial de feijão.

Em síntese, e fechando o parêntese, as culturas para a exportação e para a agroindústria tiveram uma forte ascensão tecnológica, a qual não beneficiou às culturas básicas. A política voltada para a capitalização do campo, ao exigir que todos os mutuários aplicassem parcela considerável dos recursos concedidos pelo crédito subsidiado em insumos modernos (sementes híbridas, corretivos, adubos, defensivos, máquinas e equipamentos) veio acentuar os desníveis anteriores.

Na Tabela 2, apresentam-se informações sobre o uso de adubos em culturas selecionadas como proxy da adoção diferenciada de tecnologia. Observa-se um crescimento na proporção de estações de plantio e de área plantada nas quais se utilizam adubos, em todas as culturas examinadas. Entretanto, os produtos dinâmicos começaram mais cedo e mantêm uma margem significativa sobre os gêneros alimentícios em termos da utilização de fertilizantes; além do mais, entre os gêneros alimentícios, aqueles destinados ao con-

Tabela 2 - Uso de Adubação por Área Plantada e Estabelecimentos Agrícolas, Segundo Culturas Seleccionadas, Brasil 1970-80, (em %)

CULTURA	% DE ESTABELECIMENTOS			% DA ÁREA PLANTADA		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Arroz	7.7	9.7	16.4	20.9	40.6	*
Feijão	9.2	10.1	21.2	8.5	12.0	*
Mandioca	7.8	7.7	13.6	8.7	8.9	*
Milho	13.0	13.7	27.1	21.0	26.7	*
Soja	18.5	34.0	60.2	38.4	73.1	*
Trigo	37.4	61.5	96.0	74.7	93.7	*
Cana	14.5	16.4	23.2	69.4	85.2	*
Café	27.4	39.3	77.0	57.3	71.5	*

Fonte: IBGE - Censos Agropecuários, 1970 e 1975;  
Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980  
Resultados Preliminares, Brasil

\* Informação Não-Disponível.

sumo popular (i.e. - feijão e mandioca) têm níveis muito menores do que aqueles destinados, em grande parte, ao mercado externo, às agroindústrias, ou ao consumo animal e, que são produzidos, pelo menos parcialmente, sob forma capitalista (e.g. - arroz e milho).

Tais padrões estão estreitamente relacionados com a estrutura fundiária e a estrutura de propriedade do capital, indicando uma diferenciação do acesso aos avanços tecnológicos segundo o tamanho dos estabelecimentos. De fato, existe uma divisão de trabalho bastante clara entre estabelecimentos por classes de tamanho, na qual os pequenos produtores respondem por uma parte mais do que proporcional da produção de alimentos. Assim, na Tabela 3, observa-se que a utilização de adubos, defensivos ou de irrigação, varia direta e monotonicamente com a área do estabelecimento.<sup>12/</sup> A única exceção é na mandioca onde a relação é exatamente inversa, reflexo do desinteresse total da empresa capitalista, até recentemente. O mesmo padrão se verifica quando se considera a utilização global de tratores ou de fertilizantes segundo o tamanho dos estabelecimentos. (Dados não-mostrados).

Finalmente, essas variações refletem, de alguma forma, o acesso diferenciado ao crédito agrícola por culturas e por tamanho de estabelecimentos. Na Tabela 4, compara-se a participação de diferentes classes de tamanho de estabelecimentos: a) no total de estabelecimentos; b) no total de área; c) na obtenção de financiamentos; e d) no valor dos financiamentos concedidos à agricultura. Mais uma vez, verifica-se nessa tabela o enorme desequilíbrio na estrutura fundiária e no acesso diferenciado ao crédito. É verdade que o acesso dos pequenos produtores aos financiamentos tem melhorado entre 1970 e 1980. Porém, é mais significativo o fato de que, apesar disso, a participação dos pequenos no valor total dos financiamentos se estabilizou ou mesmo deteriorou. Em 1970, 9% dos estabelecimentos detinham 61% do valor total dos financiamentos: em 1980; 10,5% recebiam 65,6% do total.

Como era de se esperar, a conjugação das vantagens oferecidas à agricultura dinâmica em termos de acesso à credito, qualidade da terra e disponibilidade de tecnologia, refletiu-se em

Tabela 3 - Uso de Adubação, Defensivos ou Irrigação em Estabelecimentos Agrícolas, por Culturas Seleccionadas, Segundo Grupos de Área

Total, Brasil, 1980 (em %)

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	C U L T U R A S							
	ARROZ	FEIJÃO	MANDIOCA	MILHO	CANA	SOJA	CAFÉ	TRIGO
Menos de 10	20,3	27,6	33,4	29,1	23,5	22,0	71,9	88,9
10 a menos de 100	34,6	39,8	25,7	46,7	24,0	69,2	87,8	92,8
100 a menos de 1000	46,6	46,1	21,9	49,1	53,2	96,2	91,3	99,9
1000 a menos de 10000	61,7	47,1	20,8	58,2	58,2	99,4	92,0	99,8
10000 e mais	61,7	83,1	8,0	64,2	73,9	100%	100%	100%
T O T A L	31,4	37,9	30,9	40,8	28,6	68,1	85,9	98,2

FONTE: IBGE - Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário de 1980,  
Resultados Preliminares, Brasil,

Tabela 4 - Participação Relativa dos Estabelecimentos Agrícolas, Segundo Grupos de Área Total, no Total de Estabelecimentos, na Obtenção de Financiamentos e no Valor dos Financiamentos, Brasil 1970-80. (em %)

GRUPOS DE ÁREA TOTAL (EM ha.)	% DOS ESTABELECIMENTOS			% DA ÁREA			% QUE OBTIVERAM FINANCIAMENTOS			% DO VALOR TOTAL DOS FINANCIAMENTOS		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Menos de 10	51,2	52,1	50,6	3,1	2,8	2,4	5,0	4,8	10,3	5,5	3,2	4,4
10 a menos de 100	39,3	38,0	39,0	20,4	18,6	17,4	17,2	23,2	32,2	33,1	28,7	30,0
100 a menos de 1000	8,4	8,9	9,5	37,0	35,8	34,4	23,2	31,1	35,0	41,8	44,6	42,5
1000 a menos de 10000	0,7	0,8	0,9	27,2	27,7	28,6	25,3	36,5	33,5	15,6	19,7	20,3
10000 e mais	0,0	0,0	0,0	12,3	15,1	17,2	23,1	33,9	21,7	4,0	3,8	2,8
T O T A L*	100%	100%	100%	100%	100%	100%	11,5%	14,4%	21,8%	100%	100%	100%

FONTE: Ver Tabela 2.

NOTA: \* Inclui sem declaração.

níveis díspares de produtividade. Na Tabela 5, constata-se uma produtividade decrescente de alguns produtos básicos - especialmente arroz (de sequeiro), feijão e mandioca - enquanto que as culturas dinâmicas tiveram índices de rendimento claramente ascendentes. Durante o período 1960-80, o aumento da produção física de vários produtos alimentares básicos deve-se exclusivamente à expansão da área plantada - a qual foi insuficiente para manter os níveis de disponibilidade interna verificados no início do período.

Em termos sociais, a consequência mais grave do desenvolvimento desigual da agricultura, sem dúvida, tem sido o êxodo rural. Pela primeira vez na história brasileira, a população rural acusou uma perda absoluta durante a década de '70. Esse crescimento negativo da população rural se registrou simultaneamente em três das grandes regiões - o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste. Enquanto isso, a população urbana já alcançava 60% e o número de cidades com mais de 20 mil habitantes chegava a 419. As dez maiores cidades absorveram um contingente equivalente a dois quintos de todo o crescimento populacional do País entre 1970-80.<sup>13/</sup>

É evidente que tal ritmo de urbanização teve que ser nutrido por grandes fluxos migratórios de natureza rural-urbano. Estimativas da migração líquida sugerem ter havido um êxodo de 15,6 milhões de pessoas das áreas rurais para as cidades durante a década de '70. (Ver Tabela 6) Tal êxodo se deriva, evidentemente, do descompasso entre o ritmo da reprodução da força de trabalho rural e do crescimento das oportunidades de trabalho no campo. Esse, por sua vez, decorre do processo de transformação da agricultura descrito acima, que exotou um grande número de posseiros, arrendatários, pequenos proprietários e trabalhadores rurais. As consequências desse êxodo para o desemprego e subemprego urbano, em tempos de retração econômica, são extremamente sérias, conforme destacado mais adiante nesse trabalho.



Tabela 5 - Índices de Rendimento de Produtos Agrícolas  
Selecionados, Brasil 1960-1983 (1960 = 100)

A N O	ARROZ	FEIJÃO	MANDIOCA	MILHO	TRIGO	SOJA
1960	100	100	100	100	100	100
1961	105	100	96	101	85	100
1962	103	93	101	100	152	124
1963	95	96	104	101	79	107
1964	94	92	108	90	140	95
1965	101	104	108	106	122	137
1966	90	96	105	101	137	137
1967	98	104	108	107	121	132
1968	92	98	110	103	141	102
1969	86	90	112	101	156	132
1970	94	94	109	111	156	129
1971	86	101	110	103	142	136
1972	100	100	110	109	68	166
1973	92	87	95	110	177	156
1974	90	77	93	117	185	173
1975	91	81	97	116	98	191
1976	91	67	92	123	145	197
1977	93	74	90	126	105	199
1978	80	70	89	94	153	138
1979	86	77	89	111	122	140
1980	97	63	88	137	138	195
1981	84	66	90	141	184	199
1982	100	73	85	134	105	176
1983*	94	58	82	135	190	202

FONTES: FIBGE - Anuário Estatístico (1960 - 1981) e  
CEPAGRO/FIBGE - (1982 e 1983).

\* Dados Preliminares.

Tabela 6 - Estimativa do Êxodo Rural Líquido por  
Grandes Regiões - Brasil 1960-80

R E G I Ã O	Migração Líquida, Áreas Rurais (em 000s)	
	1960 - 70	1970 - 80
Norte	- 470	- 1
Nordeste	- 4.596	- 4.990
Sudeste	- 7.149	- 5.038
Sul	- 1.135	- 4.395
Centro-Oeste	- 142	- 1.199
Brasil	- 13.492	- 15.623

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 1960, 1970 e 1980 (Cálculos efetuados segundo metodologia descrita em Gerorge Martine - "Transformação na Agricultura e Êxodo Rural", Trabalho apresentado no III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Vitória outubro de 1982).

### 3. A Divisão de Trabalho no Campo, a Pañela do Povo e a Crise

A política de modernização conservadora para a agricultura gerou, portanto, uma espécie de divisão de trabalho, na qual os produtores capitalistas com maior acesso à terra, crédito e tecnologia produziam para o mercado externo, ou em função das alternativas do mercado externo, e os pequenos produtores respondiam pela alimentação básica das massas urbanas. Enquanto os preços da produção dinâmica eram garantidos pelo mercado externo e pelos reajustes cambiais, os preços dos produtos básicos, a nível dos produtores, se mantiveram baixos.

A linha divisória entre a produção dinâmica e a de alimentos básicos obviamente nunca foi absoluta embora, conforme demonstrado acima, as características agregadas dos dois grupos fossem bastante homogêneas internamente e diferenciadas entre si. Na segunda metade da década de '70, porém, observa-se a ampliação progressiva da área de interseção entre as formas de produção típicas dos dois grupos de produtos, aparentemente como resultado das políticas de estímulo à produção de alimentos empreendidas pelo atual Governo. Ou seja, já existia, no final da década de '60, um contingente de pequenos produtores que, dispendo de algum capital, produziam café, milho e soja. Com a expulsão de um grande número de pequenos produtores não-capitalistas na última década, é evidente que a proporção de pequenos estabelecimentos orientados para o mercado aumentou muito nesse período; é possível até que tenha crescido bastante em termos absolutos, devido à maior acessibilidade do crédito agrícola para pequenos produtores nos últimos anos.

Por outro lado, talvez seja mais importante o crescimento da camada de produtores tipicamente empresariais, atentos aos estímulos dos mercados internos e externos. As formas de produção capitalista já penetraram significativamente em algumas culturas básicas, como o arroz e o milho, por possuírem tecnologia desenvolvida e preços remuneradores - dados pela possibilidade de exportação e pelas demandas da agroindústria moderna. Mais recentemente, o feijão tem atraído produtores empresariais, devido aos altos pre

ços alcançados no mercado interno, mesmo sendo uma cultura sem tecnologia moderna e de elevado risco.<sup>14/</sup>

Em suma, a expulsão de pequenos produtores de alimentos, aliada a expansão da produção capitalista sobre as culturas alimentares, está alterando o quadro dicotômico anterior, ampliando a área de interseção entre a agricultura capitalista e a produção de alimentos básicos. A dimensão dessa área de interseção flutua com as variações nas conjunturas internas e externas e nos seus respectivos estímulos. Os dados do Censo Agropecuário de 1980 já indicam uma redução bastante significativa na participação dos pequenos estabelecimentos na produção de todos os alimentos básicos - inclusive de feijão, arroz e mandioca - contrariando a tendência verificada entre 1970-75. Esses padrões ficam muito mais nítidos ainda quando se examina as tendências por grupos de área de lavoura, em vez de grupos de área total. (Dados não-mostrados)

A importância da constatação de uma área crescente de interseção entre a agricultura capitalista e a produção de alimentos básicos, deriva da dependência cada vez maior da produção agrícola para com os instrumentos de política econômica. Cada vez mais, a opção de plantio se dá em função dos preços relativos entre produtos exportáveis, matérias-primas agroindustriais e alimentos básicos.

O que aconteceu na safra 1982-83 é ilustrativo nesse particular. As alterações na política de subsídios ao crédito e as expectativas desfavoráveis com respeito aos preços externos e internos para a maioria dos produtos agrícolas, redundaram numa queda de 5,3 milhões de hectares de área plantada naquela safra. Os únicos produtos que apresentaram uma majoração importante de área foram cana e café - afetados por uma conjuntura favorável. Os 5 principais produtos de consumo interno sofreram uma redução de 4,5 milhões de hectares na sua área plantada. As intempéries climáticas ocorridas posteriormente vieram apenas agravar essa situação já crítica. Como resultado, o arroz e a batata tiveram uma queda de 20% na produção, o feijão de 42% e o milho de 13%.

Desta análise, o importante a destacar é que a quebra na produção de alimentos básicos, verificada em 1982-83, é apenas uma inflexão mais abrupta sobre a tendência maior, na qual essa produção tem sido relegada à inferioridade em termos de acesso à terra, subsídios, tecnologia e preços. Apesar de uma maior participação da agricultura capitalista durante os últimos anos e de estímulos específicos, a produção de alimentos em seu conjunto sofre exageradamente as conseqüências negativas de qualquer dificuldade econômica.

As previsões para 1983-84 são de um aumento da área plantada, em função basicamente da quebra de safra norte-americana - fato que garante preços atrativos para a produção brasileira de soja e milho, inter alia - e do aumento dos preços reais para produtos agrícolas no mercado interno. Isto é, a quebra da safra passada no Brasil e uma política de exportação imprevidente provocaram uma alta nos preços dos produtos agrícolas, inclusive dos alimentos básicos, muito acima da inflação. A expectativa gerada pelos reflexos desses preços, acrescentada da garantia de preços mínimos compensadores (reajuste médio de 148% para o conjunto completo de produtos e de 160% para cinco das principais culturas) serviram para motivar uma certa expansão da área plantada; embora não haja estimativas confiáveis no momento em que se escreve esse trabalho, imagina-se que a área plantada volte a níveis de 1981-82.

Entretanto, é provável que a falta de sementes e de insumos, devido à restrição de importações de enxôfre, nitrogênio e potássio, mantenha a produtividade a níveis mais baixos que em anos anteriores.<sup>15/</sup> Por outro lado, é fácil prever que o aumento da área plantada e da produção será maior naquelas culturas privilegiadas por preços excepcionais no mercado externo (soja e milho) e naquelas com menores custos de produção ou para as quais o VBC (Valor Básico de Custeio) seja satisfatório (feijão), tendo em vista as recentes restrições do subsídio ao crédito rural e as elevadas taxas de juros para o crédito normal. Culturas com consumo no mercado interno mas com baixos preços de garantia e com VBC insuficiente (mandioca), não devem apresentar aumentos de produção.

Em síntese, a discussão acima sugere que a modernização da agricultura vem afetando desigualmente a produção agrícola, favorecendo culturas dinâmicas em que a combinação de subsídios-preços provoca mudanças na forma técnica e social da produção. Os dados mais recentes, porém, também sugerem que o crédito e a tecnologia mais moderna estão começando a penetrar em estabelecimentos agrícolas menores e na produção de alimentos básicos - embora não se possa julgar ainda a qualidade relativa dessa penetração. Apesar disso tudo, a grande maioria dos alimentos básicos continua sendo produzida em estabelecimentos pequenos. Por outro lado, a produtividade dessas culturas permanece muito baixa - o que relativiza os efeitos da penetração de formas capitalistas na produção de alimentos, ou então questiona sua eficácia no atual nível de desenvolvimento tecnológico. O importante é que, apesar dos incentivos específicos destinados a aumentar a produção de alimentos no atual governo, a quantidade produzida por habitante nunca retornou aos níveis prevaescentes em 1977.

#### 4. Perspectivas para a produção de Alimentos via Forças de Mercado

A queda na produção de alimentos a partir da era da modernização da agricultura teve como contrapartida um aumento dos preços de gêneros alimentícios sistematicamente acima da inflação. Na Tabela 7, observa-se que no período 1969-83, os preços de alimentos no atacado geralmente têm subido muito mais do que a inflação.<sup>16/</sup> As implicações dessa tendência são mais graves quando se constata que a maior disparidade entre o ritmo de inflação global e dos preços dos alimentos ocorre em 1983, ou seja, justamente após várias super safras sucessivas e no meio de uma violenta pauperização da população. Tal disparidade faz parte dos desequilíbrios sociais que estão na raiz dos saques e de outros distúrbios que agitaram a conjuntura política-social nesse mesmo ano.

TABELA 7

EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE PREÇOS  
1945-1982

ANOS	IGP/DI	VARIAÇÃO ANUAL (%)	IPA/DI Gêneros Alimen- tícios	VARIAÇÃO ANUAL (%)
1945	0,66		0,60	-
1946	0,77	16,82	0,65	7,82
1947	0,86	11,90	0,77	18,52
1948	0,92	7,01	0,92	18,92
1949	0,98	7,10	0,97	5,43
1950	1,09	11,11	0,93	- 3,91
1951	1,27	16,51	1,06	13,61
1952	1,42	11,81	1,39	31,13
1953	1,63	14,79	1,65	18,71
1954	2,07	26,99	1,91	15,76
1955	2,41	16,43	2,34	22,51
1956	2,89	19,92	2,83	20,94
1957	3,30	14,19	3,22	13,78
1958	3,73	13,03	3,48	8,07
1959	5,14	37,80	4,97	42,82
1960	6,64	29,18	6,79	36,62
1961	9,10	37,05	9,26	36,38
1962	13,8	15,16	14,9	16,09
1963	24,2	75,36	25,4	70,47
1964	46,1	90,50	46,5	83,07
1965	72,3	56,83	68,4	47,10
1966	99,8	38,04	103,8	50,58
1967	128,0	28,26	129,0	25,24
1968	159,0	24,22	150,0	16,28
1969	192,0	20,75	185,0	23,33
1970	230,0	19,75	228,0	23,24
1971	277,0	20,43	293,0	28,51
1972	324,0	16,97	352,0	20,14
1973	373,0	15,12	406,0	15,34
1974	480,0	28,69	520,0	28,08
1975	613,0	27,70	668,0	28,46
1976	866,0	41,27	986,0	47,60
1977	1.048,0 (100)	21,02	1.594,0 (100)	61,66
1978	138,7	38,70	147,7	47,70
1979	213,5	53,93	232,7	57,55
1980	427,8	100,37	496,2	113,24
1981	897,3	109,75	1.070,0	115,64
1982	1.754,5	95,53	2.009,4	87,79
1983*		166,6		269,90
1983**		197,2		363,60

FONTE: FGV/IBRE - "Conjuntura Econômica", diversas edições.

OBS .: Os índices têm como base 1965/67 = 100 até 1977 e 1977 = 100 a partir de então.

\* Acumulado até outubro

\*\* Outubro '82 a outubro 83.

Neste contexto, é óbvio que algo terá que ser feito rapidamente para aumentar a disponibilidade de alimentos de consumo popular e simultaneamente reduzir seus custos para a população. Como fazer isso?

Tratando-se de uma economia de mercado, a solução mais frequentemente apontada para o atual impasse consiste em estimular os produtores via o mecanismo par excellence do sistema capitalista - os preços.<sup>17/</sup> Sugere-se que o estímulo à produção e produtividade na área de alimentação, via preços, tornaria as culturas básicas competitivas em termos de oportunidade empresarial, vis-a-vis a agricultura de exportação e a de substituição de importações energéticas, garantindo assim o abastecimento das massas.

Tal solução, porém, esbarra em diversos obstáculos. A hipótese de que preços mais elevados estimulariam a produção supõe que:

- a) a produção em moldes capitalistas têm condições de produzir alimentos mais baratos, e/ou
- b) os consumidores têm capacidade de arcar com custos mais elevados de alimentação.

Vale a pena examinar detalhadamente cada um desses supostos.

a) Barateamento de alimentos via modernização da produção

Uma política de estímulos à produção via preços seria adequada na medida em que a produção de alimentos em moldes capitalistas fosse capaz de reduzir substancialmente os custos de produção e de intermediação, garantindo assim um preço final mais acessível, embora já embutisse uma taxa de lucro estimulante para o produtor. Em princípio, é lícito admitir que qualquer programa que pretenda aumentar a disponibilidade de alimentos e, por essa via, reduzir o seu custo final, teria que contar com as economias de escala, produtividade crescente e custos decrescentes associados a formas de produção mais eficientes.



É bastante provável que uma estrutura mais capitalista na produção de alimentos teria condições de gerar, pelos menos a médio prazo, uma cadeia de intermediação menos atomizada e mais racional - a qual, ceteris paribus, ajudaria a baixar os preços sem pressionar os lucros dos produtores. Entretanto, esse aspecto é menos relevante aqui. Com relação à produção de alimentos propriamente dita, as perspectivas são muito menos nítidas. Não é por mera coincidência que os empresários agrícolas têm preferido as culturas dinâmicas. Existe, em primeiro lugar, uma descrença bastante generalizada entre os produtores agropecuários quanto à continuidade de políticas agrícolas destinadas ao consumo interno. É factível argumentar, inclusive, que mais importante do que o nível dos preços para o produtor empresarial seria a expectativa de uma certa estabilidade desses preços. A instabilidade crônica de estímulo o comportamento empresarial capaz de reduzir os custos de produção. Tal descontinuidade, por sua vez, pareceria ter origem na ambigüidade política causada pela necessidade de elevar a produção via estímulo aos preços e, simultaneamente, impedir sua majoração para garantir baixos custos de reprodução da força de trabalho e não insuflar as taxas de inflação.

Segundo, conforme explicado acima, persiste uma defasagem tecnológica que faz com que a sensibilidade das culturas alimentares às variações climáticas e às dificuldades de armazenagem ou de transporte, se constituam em altos riscos, os quais os produtores capitalistas preferem evitar. De fato, como os esforços da pesquisa agrícola, do desenvolvimento tecnológico e da assistência técnica na agricultura têm sido direcionados para incrementar a produtividade das culturas dinâmicas, o aumento drástico da produtividade no feijão, mandioca, e mesmo no arroz de sequeiro, é difícil a curto prazo. Para incrementar a produção nacional de feijão, por exemplo, seriam necessários créditos adicionais, preços mínimos elevados, assistência técnica e gastos em infra-estrutura em grande escala. Seria também necessário descobrir sementes mais resistentes e mais tolerantes às mudanças climáticas, fazer um zoneamento das áreas mais apropriadas para sua plantação, introduzir adequadamente insumos capazes de reduzir os custos e elevar a produtividade. <sup>18/</sup>

É bem verdade que os incentivos especiais dados à produção de feijão a partir de 1979 teriam, aparentemente, sido responsáveis por um aumento na produção durante os últimos anos. Suspeita-se, porém, de que grande parte dessa melhoria teria sido provocada, não tanto por mudanças tecnológicas, senão por um retorno ao plantio do feijão em terras mais férteis. Da mesma forma, a escala de produção continua pequena, dado o alto grau de risco do feijão, proveniente da tecnologia ainda primária para essa cultura; assim, de acordo com o último Censo, somente 5% do feijão em 1980 foi colhido em áreas de lavoura de mais de 50 hectares.

Nessas condições, com a exceção de alguns produtos alimentícios que, em conjunturas favoráveis, são passíveis de exportação (e.g. milho e arroz) e para os quais já foi desenvolvida uma tecnologia mais avançada, a redução dos preços via incentivo a formas modernas de produção não parece fácil. De certa forma, a pequena produção, responsável pela maior parte dos alimentos básicos, é bastante eficiente. Por exemplo, a Tabela 8 resume informações sobre utilização da terra e de mão-de-obra, segundo o tamanho dos estabelecimentos. Ficam óbvias as vantagens sistemáticas dos pequenos produtores em termos de um maior aproveitamento da terra, valor de produção por hectare e intensidade da utilização de mão-de-obra. Tais diferenças, inclusive, servem para explicar como, apesar do acesso reduzido a créditos e tecnologia, os pequenos produtores mantêm seus níveis de produtividade e continuam se responsabilizando por grande parte de produção de alimentos.

Estas vantagens comparativas da pequena produção, porém, não chegam a constituir uma situação ideal, pois a forma em que esses agricultores conseguem baratear o custo final do produto é via a exploração intensiva da mão-de-obra familiar não-remunerada e um nível de vida insatisfatório. Ou seja, há um custo social elevado para esta eficiência aparente. Para alterar essas características da pequena produção, seria necessária uma reorientação global da política agrícola.

Tabela 8 - Indicadores de Uso da Terra, Valor da Produção e Utilização de Mão-de-Obra,  
Segundo Grupos de Área Total

GRUPOS DE ÁREA TOTAL (em ha.)	RAZÃO ENTRE ÁREA DE LAVOURA E ÁREA TOTAL			RAZÃO ENTRE VALOR DA PRODUÇÃO E ÁREA TOTAL			RAZÃO ENTRE PESSOAL OCUPA DO E ÁREA TOTAL (pessoas/ha.)		
	1 9 7 0	1 9 7 5	1 9 8 0	1 9 7 0	1 9 7 5	1980**	1 9 7 0	1 9 7 5	1 9 8 0
Menos de 5	0.76	0.76	0.76	3.169	2.745	*	1.240	1.440	1.381
Menos de 10	0.66	0.65	0.65	2.425	2.286	1.928	0.780	0.930	0.877
Menos de 50	0.39	0.40	0.41	1.303	1.334	*	0.290	0.340	0.393
Menos de 100	0.31	0.32	0.34	1.036	1.071	922	0.210	0.242	0.150
100 a menos de 500	0.10	0.12	0.15	348	410	-	0.030	0.030	0.034
1.000 a menos de 10.000	0.03	0.05	0.06	166	189	239	0.006	0.006	0.007
10.000 e mais	0.01	0.01	0.02	63	38	48	0.001	0.001	0.002

FONTE: Para 1970 e 1975, IBGE - Censo Agropecuário, apud Charles L. Wright e J.C. Rego - "Política Agrícola, Estrutura Agrária e Produção Agropecuária" in Revista de Economia Rural, 20(3), jul/set 1982, Tabela 1, p. 407. Para 1980 - IBGE - Censo Agropecuário: Sinopse Preliminar e Tabelações Avançadas.

NOTA: \* Sem Informação.

\*\* "Valor da Produção" = "Valor das Receitas por Venda de Produtos Agropecuários".

Em suma, ~~sem uma mudança qualitativa nos estímulos, não há perspectivas de elevar nacionalmente a produção de alimentos através da expansão de moldes capitalistas de produção nem através de um retorno à pequena produção familiar.~~ Mas talvez de maior importância ainda, nessa discussão, é o fato de que a modernização da produção de alimentos, capaz de fornecer gêneros alimentícios mais baratos via formas de produção capitalistas - mesmo que fosse viável - levaria à aceleração do processo de transformação da agricultura e, conseqüentemente, à intensificação da expulsão de população rural. O barateamento dos alimentos via modernização conservadora causaria a eliminação de muitos pequenos produtores. Mais uma vez, seriam beneficiados alguns poucos e grandes produtores.

Tirando o fato de que a história econômica registra poucos casos de oligopólios benevolentes - e que, portanto, seria necessário um rigoroso controle para evitar que essa nova estrutura viesse a elevar os preços dos alimentos - é fácil ver que tal solução seria calamitosa em termos da desestruturação do pequeno estabelecimento agrícola. Isto, por sua vez, multiplicaria o êxodo rural, acentuaria a inchação urbana e, simultaneamente, multiplicaria o número de consumidores de baixa renda. Qualquer medida que venha a acelerar o êxodo rural, particularmente na atual conjuntura de crise de produção, de desemprego e de queda da renda real, é extremamente perigosa, pois vem a ameaçar ainda mais o "equilíbrio precário" (para não dizer o caos) que caracteriza hoje a vida das grandes cidades brasileiras.

#### b) Preços e Consumo de Alimentos

Se as perspectivas de baratear os preços dos alimentos via modernização da produção em grande escala parecem remotas e perniciosas, a política de aumentar a disponibilidade de alimentos via preços pressupõe que os consumidores teriam condições de pagar mais caro pelos produtos alimentícios. Na realidade, em tempos normais, já existe uma enorme demanda reprimida por alimentos básicos, provocada pelo baixo poder aquisitivo da maioria da população e pela escassez de alimentos.

Esta baixa capacidade aquisitiva de grande maioria da população tem sido o principal obstáculo ao desenvolvimento da agricultura capitalista de alimentos.<sup>19/</sup> Se os preços fossem estimuladores, já teria acontecido essa transformação, apesar de todos os problemas tecnológicos e por mais perversos que fossem as consequências sociais dos preços mais elevados. Pretender que a produção de alimentos seja estimulada via preços num momento de pauperização violenta como o atual seria tão desastroso em termos sociais quanto irracional em termos econômicos. Senão vejamos.

A consequência mais importante da atual crise é a queda dos salários reais e o aumento do desemprego e subemprego - particularmente nas grandes cidades. Todas as evidências que surgem de diversas fontes convergem para uma triste realidade - a evolução da oferta de empregos a um ritmo muito inferior ao do crescimento da força de trabalho e o empobrecimento generalizado da população. Estima-se que haja cerca de 9,8 milhões de desocupados e subocupados atualmente no Brasil, dos quais 2,3 milhões em apenas seis áreas metropolitanas. Ou seja, 19,3% da PEA brasileira se encontra desocupada ou subocupada. A serem mantidas as mesmas tendências dos últimos três anos, espera-se que 13.1 milhões de pessoas, ou 23,6% da PEA, se encontre nessas categorias em 1986.<sup>20/</sup>

Os impactos da queda de emprego e renda são mais severos justamente nos estratos mais miseráveis da população. Por exemplo, os dados da PNAD mostram que houve, entre 1981 e 1982, um aumento de 17.9 para 21.9 milhões de pessoas de 10 anos e mais que recebiam até um salário mínimo. O violento processo de pauperização que assola o país foi mais dramático nas cidades onde o contingente de trabalhadores que ganham até um salário - mínimo mensal aumentou de 11.4 para 14.1 milhões de pessoas, entre 1981 e 1982.<sup>21/</sup>

O contingente que ganha até dois salários mínimos incluía sete em cada dez trabalhadores em 1982. Legalmente, o salário-mínimo deveria representar a renda necessária para a manutenção de uma família de dois adultos e duas crianças em termos de alimentação, habitação, transporte, saúde e educação. Calcula-se que, antes do aumento do valor do salário mínimo em 1/11/83,

este era insuficiente para prover às necessidades mínimas de alimentação, definidas na lei, de uma única pessoa.<sup>22/</sup> O custo da ração essencial, (definida por lei como a cesta básica de alimentos a ser consumida pelo trabalhador que ganha um salário mínimo) também vem se multiplicando. Calcula-se que o custo da ração essencial exigia 87,3 horas de trabalho por mês em dezembro de 1965 ; esta cifra passou para 113,4 horas em dezembro de 1971, chegando a 120,4 horas em dezembro de 1981, para alcançar a 263 horas em outubro de 1983.<sup>23/</sup> Ou seja, o custo da ração essencial é superior à jornada legal de 240 horas mensais, fato inédito desde a instituição do salário mínimo.

Quanto menor a renda, maior a proporção do orçamento familiar gasto com alimentação. O ENDEF, por exemplo, indicava em 1975 que a alimentação consome 51% dos recursos das famílias com renda até 2 salários mínimos. Essa proporção diminui para 26% nas famílias com 7 a 10 salários mínimos e para 6.1% naquelas com mais de 30 salários mínimos.<sup>24/</sup> Consequentemente, a atual escala da no preço dos alimentos tem um efeito redistributivo perverso, prejudicando sobretudo as famílias de menor renda. A recente deterioração da situação de emprego e renda, conjugada ao aumento brusco nos preços dos produtos alimentícios básicos, resultou num evidente agravamento do atual quadro alimentar. Estimular a produção de alimentos via aumento dos preços de mercado nestas circunstâncias é absolutamente inviável, pois não se trata apenas de um problema de oferta, senão de insuficiência da demanda.

Ou seja, no contexto da atual crise, não há solução para o problema de abastecimento dentro da visão clássica do mercado. O aumento dos preços alimentícios provoca uma expansão da produção que não leva ao aumento do consumo, devido ao baixo poder aquisitivo da maioria da população. Uma redução adicional do consumo dos estratos de renda mais baixa, nas atuais circunstâncias, não significaria a eliminação de supérfluos na dieta alimentar, mas sim o agravamento da fome e da desnutrição.

## 5. Considerações Finais

O Brasil passa, atualmente, por uma crise alimentar que, considerando os níveis anteriores de demanda insatisfeita e a atual redução do consumo, a classifica como calamidade pública. Em tempos melhores (quando da realização da ENFEF em 1975), calculava-se que dois-terços da população era subnutrida. Com uma safra ruim, preços subindo em espiral e o desemprego-subemprego nos níveis mais altos da história moderna, qualquer estimativa das deficiências físicas e mentais ou da mortalidade decorrentes da fome de 1983 é na magnitude de milhões de pessoas.

O essencial a reter desta análise, porém, é de que a atual crise alimentícia não é um fenômeno passageiro, senão uma inflexão mais abrupta sobre uma tendência maior, que se vem desenhando desde a implantação do modelo da modernização conservadora. O relativo êxito desse modelo para com as culturas dinâmicas - verificável sobretudo em períodos de conjuntura externa favorável - não transbordou e nem vai transbordar para o setor de alimentos. Aumentos significativos da produção alimentar via forças de mercado são improváveis tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda. Além do mais, o efeito desagregador do pacote tecnológico consequente com esse modelo sobre a pequena produção e, portanto, sobre a transformação de produtores rurais em subconsumidores urbanos, também desaconselha tal experimento.

A atual crise agrícola provocou uma onda de reflexões e críticas de quase todos os setores da sociedade. As críticas têm se dirigido para o conjunto da política agrícola, indo desde o privilegiamento de certos produtos em detrimento de outros, passando pelo crédito rural discriminatório, até a pesquisa tecnológica que gera instrumentos inadequados e de alto custo. Outro aspecto muito criticado é a própria instabilidade da política agrícola, por não criar um horizonte de médio prazo que desse segurança de lucros para os agricultores.

Sem dúvida, essas características do atual modelo agrícola são fatores de corrosão em qualquer tentativa de estimular a produção em moldes mais empresariais. Mas, no que se refere à produção de alimentos, é muito mais incisivo o fato de que dois terços da população economicamente ativa ganha até dois salários-

mínimos. ~~A esse nível de rendimentos, não há racionalização, nem estabilização, nem agricultura empresarial que dê conta da alimentação popular.~~

Por outro lado, tentativas de suprir as deficiências alimentares, via programas de distribuição gratuita de alimentos ou de subsídios ao consumo, são absolutamente necessários mas inerentemente inviáveis. Dada a dimensão da população subnutrida e o atual nível de estoques, qualquer programa eficaz a curto prazo implicaria em importações e gastos vultosos - ações impensáveis no contexto do atual programa recessivo.

Reflexões deste tipo levam, necessariamente, a concluir pela necessidade de alterações profundas no rumo do crescimento da agricultura brasileira. Seria muito presunçoso ofertar aqui um receituário para problemas tão graves e tão complexos. Mas vale repetir, em primeiro lugar, que o modelo agrícola prevalescente é coerente com o estilo de desenvolvimento do conjunto da economia. Há uma linearidade muito grande entre este e os instrumentos escolhidos para dinamizar a produção agrícola, as prioridades do setor, o pacote tecnológico adotado, e a própria repartição de benefícios e perdas entre grupos sociais.

Conseqüentemente, ~~a alteração da política agrícola terá que passar, primeiro, por uma decisão política capaz de alterar os rumos do desenvolvimento.~~ Não se trata apenas de aumentar ou reduzir o subsídio ao crédito, de adotar novas espécies de sementes ou de adubos, ou de reduzir a intermediação especulativa. A resolução da crise atual exige, em última instância, transformações significativas no conjunto da economia e da sociedade brasileira que culminem numa agricultura economicamente eficiente, socialmente justa e ecologicamente sustentada.

Nesta linha, e apesar de que a expressão tenha se transformado em lugar comum, a força de tanta repetição no vazio, ~~é necessário promover efetiva, massiva e rápida reforma agrária, conforme disposto no Estatuto da Terra.~~ É necessário, também: estimular a produção em formas associativas; instituir o zoneamento agroecológico-econômico; fomentar democrático e participativo pla-



nejamento da produção, visando a adequar a produção às condições e dafo-climáticas e do mercado; voltar a pesquisa científica e tecnológica para a produção de tecnologias ecológica, social e economicamente adequadas. Em suma, urgem medidas consequentes com uma preocupação generalizada da sociedade para com a eliminação da fome, a redução do desemprego e a promoção de uma distribuição mais equitativa dos benefícios da atividade econômica.

Notas

01. Por agricultura "dinâmica", entende-se aqui a forma de produção capitalista centrada no pacote tecnológico prevalescente, que consome insumos modernos e que se destina ao mercado externo ou às agroindústrias.
02. Essas cifras se referem ao período de outubro, 1982 a outubro 1983.
03. Esta deficiência não precisa ser demonstradas aqui pois vem sendo comprovada sistematicamente por vários pesquisadores. Ver, por exemplo, Fernando Homem de Melo - O Problema Alimentar no Brasil, Paz e Terra, São Paulo, 1983; Antonio Estevam de Lima Sobrinho - Fome: Agricultura e Política no Brasil, Vozes, Petrópolis, 1982; CNRH/IPEA - "A Crise e a Fome", Brasília, 1983 (mimeo).
04. A relativa estabilidade na produção global de arroz reflete a combinação de duas tendências paralelas: a produtividade decrescente do arroz de sequeiro e a ascensão do arroz irrigado, empreendimento altamente intensivo em capital no Brasil.
05. As flutuações na disponibilidade interna do milho são muito conhecidas. No início de 1983, contando com as perspectivas de uma safra boa, o Brasil vendeu seus estoques minguaados a preços reduzidos e depois teve que comprar muito mais caro.
06. Vários trabalhos já analisaram e documentaram esse processo de transformação. Ver, por exemplo; José Graziano da Silva - A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982; Geraldo Muller - "Agricultura e Industrialização do Campo no Brasil", Revista de Economia Política, 2 (2), 47-77, 1982; George Martine - "Modernização da Agricultura e Êxodo Rural", Trabalho apresentado no Terceiro Encontro Nacional da ABEP. Uma síntese mais acessível se encontra em Ivan Ribeiro - "Agricultura, Agonia da Modernização", Novos Estudos CEBRAP, 2(3): 54-63, novembro de 1983.
07. Para uma discussão da origem e trajetória das políticas agrícolas no Brasil após 1964, ver Charles C. Mueller - "Formulação de Políticas agrícolas", Revista de Economia Política, 2(1): 89-122, (especialmente p.115 - 121.)
08. Ver a este respeito Luis Carlos Guedes Pinto - Notas Sobre a Política Agrícola e Crédito Rural, Versão Preliminar, Campinas, 1980. Dércio Garcia Munhoz - Agricultura: Uma Defesa dos Subsídios, Editora Vozes, Petrópolis, 1982.
09. Uma parcela substancial da produção total de arroz ainda é produzida sob formas não-capitalistas (e.g. - arroz de sequeiro).
10. O "fechamento" da fronteira a que nos referimos é um fenômeno sócio-político e econômico, não físico. Ou seja, a apropriação de enormes áreas por grupos poderosos e a intensa grilagem praticamente eliminaram a possibilidade de perpetuar o modelo de expansão de fronteira via posseiro. Entretanto, existe muita terra devoluta e inaproveitada que poderia ter uma melhor utilização social e econômica.

11. A explanação que segue constitui um resumo preliminar de um trabalho em curso pelos autores deste artigo.
12. Adverte-se que os totais da Tabela 2 não coincidem com os da Tabela 3 pelo fato daquela se limitar a "adubos" e esta incluir "adubos, defensivos ou irrigação", conforme a tabulação censitária utilizada para construir a Tabela 3.
13. Ver George Martine - "Tendências Recentes de Distribuição Espacial da População Brasileira", Trabalho apresentado no Seminário Sobre a Questão Migratória no Brasil - Migrações Internas e a Ação do Estado, CNPq, Brasília, dez. 1981, (mimeo).
14. Rezende sugere até que a melhor performance da oferta de alimentos a partir de 1979 talvez se deva mais à queda dos preços internacionais do que à política agrícola adotada. Ver Gerônimo Castro de Rezende - "Setor Externo e Agricultura", Literatura Econômica, 5 (3): 299-318, IPEA, 1983.
15. A única cultura para a qual existe consenso sobre o aumento da área plantada é a soja. Entretanto, a safra 1983-84 poderia ser bem maior se não tivesse faltado sementes e insumos. No caso das sementes, parece que muitos produtores preferiram aproveitar os preços do produto em grão e vender o seu estoque de sementes para fazer dinheiro, em vez de confiar nos lucros da safra seguinte.
16. A principal exceção ocorreu em 1982 quando a combinação de crédito farto, preços mínimos compensadores, controle de preços e liberação de estoques governamentais num ano eleitoral, conseguiu manter os preços dos alimentos bem abaixo da inflação.
17. O defensor público mais insistente da necessidade de eliminar, em forma permanente, os subsídios agrícolas e de incentivar a produção via preços, tem sido o ex-Ministro Octávio Bulhões. Entretanto, posições similares têm sido defendidas sistematicamente por várias outras personalidades e entidades nacionais e internacionais, sobretudo o Banco Mundial e o FMI.
18. Medidas deste tipo foram implementadas com êxito em determinadas localidades nos últimos anos, seja como apoio específico do Governo (como em Itararé, SP), seja de forma autônoma (como em Irecê, BA). A experiência relatada no valioso trabalho de Angela Kageyama et alii (-Diferenciación Campesina y Cambio Tecnológico: El Caso de Los Productores de Frijol en São Paulo, UNICAMP/IFCH/DEPE, Campinas, 1982, 2 vols), assim como a evolução da produção de feijão em Irecê, parecem indicar que, nas atuais circunstâncias, a produtividade e a produção são aumentadas apenas a custo de subsídios elevados e permanentes em espaços localizados. A defasagem tecnológica, portanto, continua existindo, haja visto as dificuldades de generalização e continuidade desta experiência.

19. Um simples exercício numérico ajuda a ilustrar a dimensão e o significado da perda relativa do poder aquisitivo do trabalhador. Por exemplo, se o salário mínimo tivesse sido aumentado em seu valor de compra, na mesma proporção do aumento do PIB entre 1960 e 1982, o seu valor médio em 1982 (em CR\$ de outubro de 1983) seria de Cr\$400.000,00. A esse nível de renda, não haveria tanta preocupação pelo preço dos alimentos nem tanta desnutrição.
20. Ver Ismael Carlos Oliveira - "Ocupação e Emprego no Brasil : Conceitos e Alguns Resultados para 1976/1983", CNRH/IPEA , Brasília, 1983. (mimeo).
21. Dados da PNAD 1982 citados na Folha de São Paulo em 21/11/83.
22. Ver Boletim do DIEESE - "Custo de Vida", Ano II, outubro de 1983.
23. Cálculos do DIEESE, diversos anos.
24. ENDEF/FIBGE - Despesas das Famílias, Tabelas Seleccionadas , Brasil, Rio de Janeiro, 1978.

