

## **AS BASES DE UMA POLÍTICA EFICIENTE PARA OS AGRICULTORES DE BAIXA RENDA**

---

Guilherme Leite da Silva Dias(\*)

### **1. INTRODUÇÃO**

Em um documento sobre estratégia política para grupos de baixa renda na agricultura brasileira, não é possível deixar de lado a explicitação de um diagnóstico das principais causas de sua formação e das dimensões que o problema assume atualmente.

A concentração na posse da terra tem suas raízes na história colonial, suas marcas são profundas na formação de nossa força de trabalho agrícola, e junto com o sistema de ocupação sucessiva de novas fronteiras agrícolas, deram as bases estruturais para a forma de empresa rural e tecnologia predominantes no País.

O primeiro fator é responsável pela formação de uma ocupação do solo dirigida para a extração de recursos naturais ou produção voltada para o comércio externo, passando a produção de alimentos a ser uma atividade secundária em contraste com outras formas de ocupação do solo, voltadas primordialmente para o assentamento de colonos. Da escravidão para as grandes correntes migratórias houve alguma evolução, mas insuficiente para modificar uma estrutura social com acentuada separação de classes; em consequência houve pouca motivação e falta de meios para a formação de uma mão-de-obra mais qualificada e instruída. É parte desta estrutura, também, o fortalecimento do setor comercial, como agente mobilizador de capital, para investimentos na própria agricultura e no setor urbano (CASTRO (2)).

A sucessiva ocupação de novas fronteiras agrícolas manteve a utilização, por um longo tempo, de uma tecnologia extensiva, no uso da terra, muito pouca intensiva no uso do trabalho, e baseada numa rotação de terras com um grande período de descanso. Considerando o fato de que em algumas regiões deste País, a densidade demográfica vem se elevando rapidamente, aquela tecnologia já deveria ter

---

(\*) Técnico do IPE/SP.

sido ultrapassada e, em consequência, a observação de trabalho e sua produtividade média seriam muito maiores (BOSERUP (1)).

Acredito que uma estrutura fundiária onde predominam unidades de tamanho médio e grandes, teve e tem um papel importante na preservação daquela tecnologia, nas regiões de ocupação mais antiga. Isto ocorreria por duas razões principais: a primeira é de que a propriedade privada de grandes dimensões e uma estrutura social muito diferenciada, dão poder de controle ao empresário sobre a densidade demográfica desejada em suas terras. A segunda vem da farta disponibilidade de terras virgens, nas novas fronteiras, oferecendo retornos seguros e atraentes para o capital e a capacidade empresarial daqueles mesmos homens. Isolados da pressão de uma densidade demográfica crescente, ficam então alheios à necessidade social de uma técnica de produção mais intensiva no uso de mão-de-obra, e pouco estimulados por fatores econômicos e investir na sua adoção.

Nas regiões onde a ocupação se fez com propriedades de tamanho menor, e do tipo familiar ocorreu uma subdivisão acentuada, tornando inviável a utilização daquela tecnologia tradicional de conservação de solos, através da rotação de terras, e o seu esgotamento foi acentuado. A evolução deste ciclo tradicional de ocupação do solo, deste ponto em diante, parece depender de características regionais, porque não existe uma única força dominante condicionando o processo.

Algumas regiões têm acesso mais fácil às novas fronteiras agrícolas que absorvem gradualmente o excesso de população, tornando viável a recuperação parcial da fertilidade dos solos, através da tecnologia tradicional. Os grandes proprietários podem emigrar, sem vender suas terras já cansadas, enquanto os pequenos provavelmente necessitem de seu capital para tentar uma oportunidade na fronteira. Essas pequenas unidades seriam eventualmente aglutinadas em outras maiores, mas não existem razões claras para uma forte tendência neste sentido.

Quando a pressão demográfica não for aliviada suficientemente, há razões para acreditar que se converge para uma estrutura onde as grandes propriedades se preservam com baixa produtividade, e as pequenas se subdividem mais ainda, com produtividade da terra e da mão-de-obra decrescentes.

A adoção de uma tecnologia moderna de recuperação e uso intensivo dos solos depende inicialmente de sua disponibilidade, isto é, de sua adaptação para as condições locais e de sua divulgação. A viabilidade econômica dependerá de uma relação favorável dos preços pagos e recebidos pelos produtores, o que geralmente ocorre em áreas mais próximas de grandes centros consumidores ou de acesso fácil a eles. Nestas condições, a atividade agrícola retém maior quantidade de mão-de-obra que no sistema tradicional, no entanto, a definição de um sistema de comercialização e das espécies de lavouras que se concentrarão na região parecem ter um papel importante na evolução da estrutura fundiária, favorecendo aquelas menos ou mais concentradas, absorvendo mais ou menos mão-de-obra, respectivamente.

O acesso à tecnologia moderna é dificultado ainda pelo fato de sua rentabilidade depender de um forte subsídio ao fator capital e sua eficiência e de um completo domínio das novas técnicas. A ausência desta capacidade empresarial torna sua adoção um risco extremamente elevado, para um produtor de meia idade e para o banco credor. Por outro lado, sua adoção por autofinanciamento só é viável em condições muito especiais e conseqüentemente de pequena probabilidade. Esta situação especial requer a coincidência de três elementos: a) terra com produtividade relativamente elevada ainda; b) compreensão e domínio das novas técnicas de produção, por demonstração e assistência técnica e c) família em fase produtiva maior, de forma que combine disponibilidade de trabalho com renda de serviços prestados, fora da unidade familiar, diminuindo os riscos da inovação (DIAS (3)).

## **2. AS BASES PARA UMA POLÍTICA**

Diante de uma situação cheia de diferenças regionais e estruturais, não se pode estranhar muito que o mercado de trabalho estivesse com um comportamento ineficiente na execução da tarefa que teoricamente lhe é reservada, diminuindo as disparidades de remuneração através de melhor alocação dos fatores. A literatura mais recente procura, identificar no processo migratório para a fronteira agrícola e na natureza das relações de trabalho a preservação da estrutura tradicional de produção (GOODMAN (4)).

Somando-se a esta situação e extraordinário crescimento demográfico das últimas décadas, ficamos com os problemas de emprego da força de trabalho e da distribuição de renda, que desafiam a continuidade desse processo e crescimento.

Este diagnóstico apressado nos conduz à conclusão de que tanto no ciclo tradicional de ocupação de novas fronteiras agrícolas, como na modernização das técnicas de produção, estamos criando muito menos emprego para a mão-de-obra agrícola que seu crescimento espontâneo necessita. A experiência de todas as economias desenvolvidas apontam para o setor urbano como solução, a longo prazo, no entanto, o custo desta transação está se distribuindo de forma muito desigual sobre o trabalho, reclamando uma estratégia política que altere este quadro a curto e médio prazo.

O sistema de produção agrícola está evoluindo para formas mais intensivas de uso do solo, e vai continuar neste sentido, mas a natureza desta evolução requer algumas observações diante do que foi dito anteriormente. A reposição de nutrientes no solo pelo uso intensivo de fertilizantes não é sempre economicamente viável, em qualquer área do País, e em especial, onde se concentram os agricultores de baixa renda (seu custo é relativamente elevado, há falta de controle sobre a água e faltam variedades de sementes com alta resposta a nutrientes químicos). Soluções para estes problemas podem ser encontradas pelo setor de pesquisa, mas provavelmente não conseguirão evitar a necessidade de elevados investimentos para sua adoção, e daí seu caráter discriminatório.

Precisamos, talvez, de métodos intermediários que permitam um uso mais intensivo dos solos, diminuindo o período de descanso, no sistema de rotação de terras. Isto se conseguiria com rotação adequada de culturas e pastagens artificiais e, seguramente, com algum uso seletivo de fertilizantes, de modo que sua adoção possa ser autofinanciada, na sua maior parte.

A ocupação das novas fronteiras agrícolas, tem um papel estratégico fundamental, para os agricultores de baixa renda. Existe alguma dúvida sobre a qualidade deste solo, (PAIVA (5)) mas, o que existe (onde é viável a agricultura tradicional de derrubada de matas com culturas de subsistência de alta produtividade) deveria ser utilizado para o assentamento de colonos, numa estrutura de pequenas propriedades.

É pouco provável, que se vá observar no setor urbano o excedente de mão-de-obra já existente, e esta solução de fronteira seria então, um paliativo a médio prazo. Não seria, inconseqüente, entretanto, se algum progresso técnico fosse obtido a meio tempo, contribuindo para a conservação da fertilidade destes solos; rompendo assim o círculo vicioso de empobrecimento das áreas agrícolas tradicionais de maior densidade demográfica.

Um segundo aspecto importante desta política é que se procuraria impedir a reprodução de uma estrutura fundiária, que, historicamente, cumpriu a função de aumentar o produto agrícola e ocupar o território nacional, porém pouco adequada para a absorção da força de trabalho, no processo de produção. À medida que esta expectativa se consolidasse, seria possível que proprietários e grandes produtores, em área de ocupação antiga, investissem maiores recursos na adoção de métodos mais intensivos, no uso do solo.

Duas qualificações adicionais são importantes para justificar esta sugestão: uma diz respeito à crítica de que as áreas adequadas para um programa de colonização deste tipo são poucas, a outra é sobre a sua pouca viabilidade política. Não tenho conhecimentos sobre a extensão da área disponível, mas boa parte de Rondônia é viável, e já está sendo ocupada desta maneira. O Norte do Mato Grosso e Sul do Pará contém terrenos semelhantes que, na ausência de outras diretrizes acabarão ocupadas por projetos de grandes dimensões.

O aspecto relevante é que nelas os colonos poderiam ser assentados, por um longo período, enquanto que qualquer reforma de estrutura fundiária, em solo já utilizado, vai requerer para seu uso mais intensivo, uma tecnologia conservacionista que ainda não dispomos. Na sua ausência, poderão gerar, em poucos anos, uma nova forma de agricultura de baixa renda. Uma estratégia não exclui a outra, porque, em áreas de proliferação de minifúndios, é muito provável que haja uma expulsão de agricultores, por ocasião de um programa de mudança, na estrutura fundiária, os quais precisarão ser realocados, em outras áreas (sobre este assunto, veja-se o trabalho de Túlio Barbosa, relativo a este encontro).

Quanto à viabilidade política, poder-se-ia dizer que é diretamente proporcional à seletividade do programa e à viabilidade do diagnóstico anterior, sendo possi-

velmente maior na fronteira não ocupada do que nas tradicionais e daí a ênfase no problema de ocupação dessas novas áreas.

A eficiência de qualquer política para a promoção social dos agricultores de baixa renda dependerá sempre de seu efeito final sobre o mercado de trabalho agrícola, porque é utópico imaginar uma estrutura de produção, sem trabalho assalariado. Qualquer mudança, que resulte em um sistema contratual, dando maiores garantias para o trabalhador e um substancial aumento em sua remuneração, a médio prazo, pode ser considerado um sucesso absoluto (SCHUH (6)).

Este é o objetivo mais difícil de ser atingido, porque, à medida que não se estimule maior absorção de trabalho, nas áreas tradicionais, o acesso à fronteira através de pequenas e médias propriedades deve ter um impacto positivo, mas apenas marginal. Na prática, isto não é um processo simples de substituição de fatores, no mesmo sistema de produção, mas uma mudança tanto nas linhas de produção como em sua comercialização e na tecnologia de conservação de sua produtividade.

A ênfase dada até aqui apenas para o setor agrícola, não deve ser confundida com a posição de que cabe apenas ao setor agrícola, a responsabilidade de solucionar os problemas de emprego e da renda destes grupos de trabalhadores. É, ao contrário, conseqüência de uma grande perplexidade, diante do que está acontecendo, no mercado de trabalho dos centros urbanos.

Ao longo desta fase final do nosso projeto, sobre a agricultura de baixa renda, procurei muitas vezes identificar um elemento decisivo que pudesse ser o carro chefe de uma estratégia política. Agora estou para concluir que é exatamente isto que não pode ocorrer, o problema tem de ser atacado, em todos os seus aspectos (de forma gradual porque temos recursos limitados) mas de maneira convincente para que não haja a falsa expectativa de que este problema seja micro. Ele é macroeconômico, e sua solução requer uma mobilização proporcional de recursos.

### 3. LITERATURA CITADA

1. BOSERUP, 1965 — Ester. "The Conditions of Agricultural Growth-The Economics of Agrarian Change Under Population", Alifne, Chicago, 1965.
2. CASTRO, 1969 — Antonio Barros de. "7 Ensaio sobre a Economia Brasileira", Vol. 1, Rio de Janeiro, 1969.
3. DIAS, 1976 — Guilherme Leite da Silva. "Mercado de Capital, Adoção de Tecnologia e
4. GOODMAN, 1976 — David E. "Estrutura Rural, Excedente Agrícola e Modos de Produção no Nordeste Brasileiro, Pesquisa e Planejamento Econômico", Agosto, 1976.
5. PAIVA, 1976 — Ruy M. "Limitações da Agricultura como Elemento Dinâmico de Crescimento nos Países Subdesenvolvidos", I Encontro Técnico sobre Agricultura, FIPE/SOBER/ANPEC, São Paulo, Novembro, 1976.
6. SCHUH, 1976 — G. Edward, "Imperfections in the Labor Market and Policy for the Poor in Brazil", Seminário do Projeto "Alternativas de Desenvolvimento dos Grupos de Baixa Renda na Agricultura Brasileira", Fortaleza, Agosto 1976.