

A AGRICULTURA E O PROCESSO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO ⁽¹⁾

Rubens Araujo Dias ⁽²⁾

As diversas posições assumidas pelo setor agrícola estão fortemente correlacionadas com os altos e baixos da economia brasileira. A despeito dos inúmeros problemas agrícolas, a tecnificação, a implantação de mentalidade empresarial, a adoção de moderna tecnologia, a racionalização das atividades do setor agrícola e os ganhos de produtividade constituíram os pontos fundamentais que caracterizaram a contribuição da agricultura ao processo brasileiro de desenvolvimento econômico.

Para a continuidade desse processo desenvolvimentista agrícola são preconizadas linhas de política específica e bem definidas, voltadas à pesquisa, assistência técnica, adequação da oferta de insumos, melhoria do sistema de comercialização, além da institucionalização de mecanismos de defesa do consumidor.

Qualquer análise que venha a ser feita sobre o processo do desenvolvimento nacional demonstrará a íntima correlação existente entre as diversas posições assumidas pelo setor agrícola e as sucessivas fases de desenvolvimento e de crise por que passou a economia brasileira. A alternância das posições, relativas ao mecanismo de causa e efeito, demonstra, de maneira cabal, que a história do desenvolvimento da economia do País,

com seus desdobramentos sucessivos, é, simultaneamente, decorrência e razão para as posições sucessivas da agricultura no contexto maior da agregação do sistema.

Na maioria das ocasiões foi a agricultura que, fornecendo recursos, permitiu à economia como um todo, sua expansão e desenvolvimento, pelo surgimento ou fortalecimento de outros setores, notadamente o secundário. Em outros mo-

(1) Liberado para publicação em 5 de Abril de 1974.

(2) Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo.

mentos da história contemporânea, a agricultura recebeu um impacto proveniente dos desdobramentos de outros setores, beneficiando-se do influxo de forças que, em épocas anteriores, havia contribuído grandemente para formar.

A sucessão de eventos pode ser caracterizada em quatro etapas diferentes, marcando, de maneira sistemática, quatro posições diversas no processo contínuo de interação do setor primário para com os demais setores. Uma primeira fase, que se estende até os fins do primeiro quartel do Século XX, marca a agricultura como elemento essencial no conjunto dos setores da atividade econômica, incumbido de, isoladamente, prover condições, sob a forma de acumulação de reservas cambiais, para a manutenção de um padrão de consumo para a sociedade brasileira. Um único produto agrícola, o café, responsabilizou-se durante o período por parcela apreciável da pauta de exportações. Os recursos advindos dessa exportação eram carregados para a aquisição de bens de consumo — especialmente os industrializados — e que se destinavam a uma reduzida parcela da população, em razão da elevada concentração de renda então existente.

A economia brasileira, neste período que antecedeu a crise mundial dos anos 30, estava voltada para o exterior, mas sua atuação como exportadora estava intimamente ligada à sorte daquele produto agrícola no mercado internacional. Os acréscimos verificados na produção do café eram muito mais uma decorrência do alargamento da fronteira agrícola dessa cultura do que consequência do desenvolvimento de novas técnicas que assegurassem incrementos de produtividade. Essa fase pode ser resumidamente caracterizada do ponto-de-vista agrícola como um período extrativo em que a produção se beneficiava única e somente da fertilidade natural dos solos.

A crise mundial dos anos 30 introduziu uma variável exógena no processo econômico brasileiro. O setor cafeeiro, que vinha atravessando algumas dificuldades durante a década de 20, que residiam sobretudo no problema de superprodução, viu-se a braços com uma mudança drástica do tônus do mercado internacional, a partir de 1929. Para manter os preços e objetivando minimizar os efeitos que a queda do volume exportado geraria necessariamente sobre o nível de emprego da economia,

o País adotou uma dupla estratégia. De um lado, o Governo adquiriu estoques de café e providenciou sua queima sistemática com o objetivo de, forçando a escassez relativa do produto no mercado internacional, manter preços e não permitir que se procedesse à redução drástica do nível de emprego, a exemplo do que ocorreu em outras nações. Por outro lado e de maneira concomitante, procurou-se estimular o surgimento do setor industrial, criando condições para a transferência de capitais provenientes do setor agrícola.

Assim, no período que está compreendido entre 1930 e princípios da década de 60, desenrola-se uma outra etapa do processo brasileiro de desenvolvimento. Essa etapa caracteriza-se pelo surgimento e crescimento do setor industrial com a economia voltada para o mercado interno, procurando ampliá-lo, enfatizando-se o crescimento do consumo como instrumento básico para a continuação do processo de desenvolvimento. Nessa fase, merece especial ênfase o intervalo que vai de 1956 a 1961-62, quando a industrialização substitutiva da importação de bens de consumo sofre uma aceleração dramática, com a implantação de diversos setores de transformação

industrial no País. Para a agricultura o período é nitidamente desfavorável, eis que, simultaneamente ao esforço desenvolvido em relação ao setor secundário, continuou o tratamento discriminatório para com o setor primário.

A introdução de instrumentos, tais como o sistema de taxas múltiplas de câmbio, envolvendo subsídios a uma série de importações, o estabelecimento de facilidades aduaneiras ao setor industrial e a orientação da política de crédito, tiveram o condão de acentuar a defasagem existente em termos inter-setoriais dentro da economia brasileira. Para que se tenha uma exata noção da dimensão desse descompasso, basta lembrar que enquanto a economia como um todo cresceu a uma taxa média em torno de 7,1% ao ano durante o período acima aludido, o setor industrial apresentou uma taxa de incremento anual ao redor de 9,8% e a agricultura cresceu a taxas da ordem de 4,6% ao ano, que podem ser consideradas modestas se se lembrar que incluem o café, produto que apresentou, a partir de 1959, fases de superprodução.

O esgotamento do processo de substituição de importações, ocorrido por volta de

1961-62, juntamente com outros fatores negativos, como o agravamento do gargalo constituído pelo setor externo e a inflação, aliados à crise político-institucional do País no período 1961-64, representaram para a economia como um todo e para o setor agrícola, em particular, uma fase de intranquilidade e de drástica redução das taxas de desenvolvimento. Essa instabilidade provocou uma retração nas atividades econômicas, fazendo com que o volume de investimentos públicos e privados se reduzisse, ao mesmo tempo em que os preços subiam a níveis nunca antes atingidos.

É no contexto dessa crise que se instaurou uma nova ordem político-institucional, com o advento da Revolução de Março de 1964. No campo econômico, a tarefa a realizar era ingente, uma vez que dupla ação deveria ser desenvolvida. A um tempo a necessidade de combater de maneira frontal o crescimento dos preços, que havia atingido cerca de 80% em 1963 e, como consequência, se constituía em fator de desestímulo às inversões que se procurasse fazer com o objetivo de restaurar o ritmo de desenvolvimento. Por outro lado, fazia-se imprescindível prover o sistema econômico de instrumentos capazes de ga-

rantir uma ação governamental de direcionamento do empresariado em geral para atingir os objetivos colimados.

É assim que se inicia a quarta etapa do processo brasileiro de desenvolvimento. Inicialmente procurou-se restaurar a racionalidade do sistema econômico. O governo procedeu a uma série de reformas institucionais, com o objetivo de conferir ao sistema como um todo mecanismos capazes de permitir uma atuação coordenada. Como corolário, procedeu-se às reformas tributária, monetária e creditícia.

Em decorrência da ação saneadora, o sistema econômico como um todo cercou-se das condições indispensáveis para que pudesse ser retomada — de maneira definitiva — a caminhada rumo ao desenvolvimento. A aceleração do ritmo do desenvolvimento nacional pode ser observada de maneira direta pelos dados do quadro 1, relativos ao desempenho da economia em termos globais no período 1965-72.

A estratégia que norteou a ação governamental durante o período e que foi responsável pelos resultados alcançados pode ser resumidamente apresentada como assentada nos seguintes princípios:

QUADRO 1. — Produto Interno Bruto Total, Brasil, 1965-72

Ano	A preço de 1949 (Em milhões de cruzeiros)	Índice (1965 = 100)	Variação anual (%)
1965	589,5	100,0	—
1966	619,6	105,1	5,1
1967	649,2	110,1	4,8
1968	709,7	119,4	8,4
1969	773,6	130,1	9,0
1970	847,2	142,5	9,5
1971	942,9	158,6	11,3
1972	1.040,0	175,1	10,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

- a) restabelecimento da confiança dos investimentos por meio da manutenção da estabilidade político-institucional da Nação;
- b) abertura da economia para o setor externo, ampliando-se de maneira rápida as exportações, como fator decisivo para a manutenção de elevadas taxas de crescimento do produto bruto;
- c) fortalecimento do poder de competição do empresário nacional;
- d) continuação do controle de preços, visando eliminar gradualmente a inflação;
- e) alargamento da fronteira econômica da nação, procurando-se integrar regiões ainda quase inexploradas;
- f) ação continuada no sentido de redistribuir a renda e paralelamente reduzir as disparidades regionais; e
- g) melhoria do desempenho da máquina administrativa governamental.
- No contexto da ação desenvolvimentista acima apontada, o setor agrícola vem desempenhando papel de crucial importância. Em primeiro lugar, no esforço de incrementar as relações de intercâmbio, responsável por um crescimento das exportações brasileiras em torno de 113% no período 1965-72, vem cabendo à agricultura uma participação preponderante. Essa participa-

ção vem se caracterizando de maneira direta, quer pela expansão verificada na produção como pela ampliação e diversificação da pauta de exportações da parte relativa aos produtos primários. De maneira indireta e simultaneamente, os produtos agrícolas industrializados vêm contribuindo para esse esforço, sendo responsável pela conquista de novos mercados para a produção brasileira.

A ênfase que vem sendo dada à ampliação do poder de competição do empresariado nacional, caracterizada por ações de estímulo à pesquisa tecnológica e garantia de incrementos crescentes de produtividade, aliada a ações que visam garantir a estruturação das empresas em bases opera-

cionais e financeiras compatíveis com os padrões internacionais de comportamento, tem igualmente um reflexo bastante acentuado sobre o setor agrícola. De maneira contínua e sistemática tem havido incrementos de produtividade ao mesmo tempo em que a racionalização atua de maneira a reduzir os custos operacionais de produção. Com isso, a empresa agrícola e a agro-indústria vêm mantendo índices de desempenho compatíveis com as necessidades dos objetivos nacionais de desenvolvimento.

O desempenho apontado, pode ser caracterizado de maneira rápida por dados relativos à exportação de soja nos últimos anos (quadro 2).

QUADRO 2. — Exportações Brasileiras de Soja, 1965-72

Ano	Soja em grãos		Farelo e torta de soja	
	(t)	Variação %	(t)	Variação %
1965	75.287	—	105.058	—
1966	121.241	+ 61,0	184.949	+ 76,0
1967	304.543	+ 151,2	125.359	— 32,2
1968	65.859	— 78,2	234.530	+ 87,1
1969	310.148	+ 370,9	295.366	+ 25,9
1970	289.623	— 6,6	525.366	+ 77,9
1971	213.426	— 26,3	911.433	+ 73,5
1972	1.037.273	+ 386,0	1.405.329	+ 54,2
1965-72	—	+1.277,8	—	+1.237,0

Fonte: Serviço de Estatística Econômica Financeira do Ministério da Fazenda.

Verifica-se, portanto, que, seja no tocante à soja em grão, seja no que tange ao farelo e à torta, o crescimento das exportações brasileiras durante o período foi dramático. Mas não é só em relação à soja que os resultados vêm sendo tão auspiciosos. Também a carne bovina — que teve um incremento de exportação da ordem de 710,7% no período 1962-72, e os sucos cítricos, cuja expansão de exportações foi de 252,1% entre 1968 e 1972, são exemplos marcantes da capacidade da agricultura brasileira de responder aos estímulos que vem recebendo.

O controle de preços, como objetivo de política econômica, está por sua vez intimamente relacionado ao crescimento da produção agrícola. A evolução da política de controle de preços a nível nacional, consubstanciada pela redução do ritmo e inversão da tendência de crescimento dos mesmos pode ser estreitamente correlacionado com o desempenho do setor agrícola em razão da ponderação existente no referido índice, que confere às despesas com alimentação um peso apreciável. Assim, à medida que se reduz a taxa de crescimento dos preços, maior vem sendo a importância es-

tratégica do desempenho da agricultura.

A utilização de diversos instrumentos, tais como a política de preços mínimos e a orientação conferida ao crédito rural, bem caracterizam o estímulo que o Governo vem procurando oferecer ao setor.

Entretanto, dentro da dinâmica do processo econômico brasileiro e face às disparidades inter-regionais existentes, não é apenas incorporando tecnologia, racionalizando-se do ponto-de-vista gerencial e garantindo condições para que o combate à inflação possa ser levado a cabo que a participação do setor agrícola deve ocorrer.

Na realidade, é necessário integrar à Nação regiões consideradas problema, seja porque se encontram em condições de subdesenvolvimento acentuado, seja porque durante um longo tempo não foram objeto de qualquer ocupação territorial. A ação governamental nesse particular achasse assentada na execução do Programa de Integração Nacional e em programas de caráter regional, tais como o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco) e o PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste).

Finalmente, a institucionalização de programas como o PROTERRA (Programa de Redistribuição e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste), visando a redistribuição e efetiva ocupação de áreas agrícolas no Nordeste, uma das regiões problema e do Programa de Integração Social, buscando permitir a participação da massa trabalhadora nos lucros das empresas, oferece ao setor agrícola novas possibilidades de expansão. No caso do PROTERRA essa expansão é decorrência da própria constituição do programa, enquanto em relação ao Programa de Integração Social o benefício é indireto.

A acumulação de recursos financeiros em decorrência da estruturação desse programa e a destinação de parte dos mesmos a financiamentos destinados à implantação ou expansão de projetos agro-industriais, constitui em agente indireto na promoção do desenvolvimento do setor primário.

A resposta do setor agrícola a essa política econômica, que se caracterizou como uma ampla abertura de novas perspectivas, pode ser expressa por dados relativos ao crescimento verificado na demanda de alguns insumos, nos últimos anos (quadro 3).

QUADRO 3. — Evolução do Consumo Aparente de Fertilizantes e da Produção de Calcário no Brasil, Período 1967-72

Ano	Consumo de fertilizantes		Produção de calcário	
	(1.000 t)	Variação %	(1.000 t)	Variação %
1967	1.406.394	—	440,2	—
1968	1.794.021	27,6	404,4	37,3
1969	1.861.799	3,8	748,6	23,9
1970	2.750.064	47,7	831,9	11,1
1971	3.059.697	11,3	913,2	9,8
1972 (1)	5.072.519	65,8	1.023,0	12,0
1967-72	—	260,7	—	132,4

(1) Dados preliminares.

Fonte: SIACESP. Sindicato da Indústria de Adubos e Colas do Estado de São Paulo

Verifica-se que no período 1967-72 houve um incremento da ordem de 250% no consumo de fertilizantes e que a produção de outro insumo considerado básico, o calcário, cresceu, no mesmo período, mais de 130%.

Outro indicador bastante significativo sobre o ritmo de crescimento e modernização do setor agrícola é aquele representado pela produção e venda de tratores de quatro rodas. Na realidade, o crescimento verificado nas vendas de unidades de trator no período 1967-72, que foi superior a 330%, demonstra, de maneira insofismável, que a tecnificação da agricultura no Brasil vai se realizando rapidamente.

De pouco mais de 6.000 unidades vendidas em 1967, o mercado passou a absorver mais de 28.000 unidades em 1972.

Do exposto, verifica-se, portanto, que a contribuição da agricultura ao processo brasileiro de desenvolvimento, uma vez removidas as barreiras discriminatórias existentes, vem se efetivando em duas linhas, simultaneamente. De uma parte, o setor primário vem se tecnificando, ganhando produtividade, pela adoção da tecnologia moderna, e ganhando

racionalidade, pela implantação de mentalidade empresarial.

Com isso, o produto nacional ganha poder de competição, seja ele oriundo diretamente do campo, seja ele proveniente de uma agro-indústria em nítida expansão. Por outra parte, vem a agricultura brasileira cumprindo uma missão pioneira, a de alargar as fronteiras econômicas da Nação, incorporando novas áreas, até bem pouco, inexploradas.

A situação existente no mercado internacional, onde se verifica uma enorme carência de produtos alimentícios, especialmente de proteínas de origem vegetal e animal, aliada ao crescimento que se observa no mercado interno em decorrência do alargamento na fronteira econômica e incorporação de parcelas apreciáveis da população à economia de Mercado, aumenta as dimensões do mercado do setor agrícola, estímulo e condição indispensável para a manutenção de altas taxas de crescimento.

Tal comportamento é plenamente viável no desdobramento do processo de desenvolvimento nacional, em razão das vantagens com que conta a agricultura brasileira, repre-

sentadas pela abundância de fatores como terra e mão-de-obra. Há, entretanto, que superar dificuldades para que se atinja tal objetivo: a escassez de capital e a carência da tecnologia adequada às condições ecológicas subjacentes à produção em várias regiões do País.

De fato, em termos de delineamento de uma política agrícola que permita o prosseguimento da ampliação dos resultados até o momento alcançados, há que destacar três objetivos que devem ser perseguidos tenazmente.

Em primeiro lugar, urge focalizar o problema da tecnificação da agricultura em toda a sua extensão, o que vale dizer que é fundamental a par do prosseguimento no esforço de pesquisa agropecuária que se vem realizando em alguns pontos do País — ampliar a área de pesquisa, tendo por foco aspectos ainda não estudados, e criar condições por meio da assistência técnica — para a transferência do “*know-how*” ao empresariado agrícola. É necessário ter presente que, em virtude das dimensões continentais do Brasil, não há possibilidade de universalização de conceitos relativos à produção e que, ao mesmo tempo, a tarefa do alargamen-

to da fronteira agrícola precisa ser feita com incrementos sucessivos de produtividade. Sem a congregação de uma política extensa de pesquisa com uma programação vultosa de assistência técnica, os desejados avanços de produtividade não poderão ser realizados com a rapidez que a conjuntura, tanto do mercado interno como do mercado externo, está a exigir. Em razão do grau de tecnificação na produção de certos alimentos basicamente destinados ao consumo interno, se achar defasado em relação às necessidades de modernização para garantir que o abastecimento se faça a preços reais mais reduzidos, será certamente para tais produtos que deverá haver maior concentração de esforços.

Finalmente, ainda em relação ao problema representado por essa aceleração que se faz necessária na pesquisa, é fundamental não esquecer o setor agro-industrial, responsável por inúmeros sucessos na conquista de novos mercados para a produção brasileira.

O segundo objetivo, que nos parece importante demarcar, reside na adequação da oferta de insumos ao Setor Agrícola. Já vimos que com o desenvolvimento do setor, a procura

por insumos modernos está se tornando mais elástica. A situação financeira internacional, ao provocar a redução no fluxo de matéria-prima básica para a indústria de insumos agrícolas, pode se constituir em variável exógena impeditiva ao desenvolvimento agrícola. A redução, ou mesmo interrupção do fornecimento de matéria-prima básica à indústria de insumos, provocará certamente uma alteração na estrutura de custos da produção agrícola, em virtude do crescimento que se verifica — nesse caso — nos preços desses fatores. O problema se reveste de aspecto atual e necessita equacionamento urgente, em termos amplos e com visão perspectiva das dimensões que o mercado de insumos deverá ganhar nos próximos anos.

Paralelamente aos esforços para manter suprimento de matéria-prima básica, há que estimular o crescimento da capacidade instalada desse setor industrial, de modo a possibilitar, pela introdução de economia de escala, redução nos seus preços.

Finalmente há que considerar o sistema de comercialização. Neste sentido, é urgente implantar uma adequada infra-estrutura física e institucional, principalmente dirigi-

da com vistas à exportação, além de estimular a continuidade do processo de melhoria da eficiência de operação do sistema, capaz de gerar redução de custos e conseqüente redução nas margens de comercialização. A partir dessa redução, deverá haver uma ação específica, destinada a transferir à sociedade consumidora parte significativa dos ganhos auferidos. No fundo, todo o esforço do desenvolvimento agrícola visa o consumidor. A melhoria na qualidade e na quantidade dos produtos, a redução dos preços relativos e a orientação do consumidor devem constituir-se em preocupação sistemática dos mentores da política econômica. Nesse aspecto, faz-se necessário institucionalizar um instrumento de defesa do consumidor, que deverá permitir a consecução do objetivo mencionado.

Entretanto, ao lado dos esforços que se fazem necessários na linha de pesquisa e de assistência técnica, na adequação da oferta de insumos, na melhoria do sistema de comercialização, e na defesa do consumidor, é igualmente importante não esquecer que é preciso acelerar os esforços de modernização institucional dos organismos de direcionamento da política agrícola. Nesse

particular é importante estudar alterações que permitam chegar ao entrosamento funcional necessário à manutenção de uma ação continuada em termos de política agrícola e a compatibilização dessa atuação com as medidas indispensáveis para prover a continuidade do desenvolvimento em outros setores da economia brasileira.

O equacionamento dos objetivos apontados se constituirá,

por fim, ao lado dos maciços investimentos que se realizam em infra-estrutura social — atingindo especialmente a educação, saúde e saneamento básico — em forma de manter altas taxas de crescimento para o setor e em meio para se atingir a desejada meta — síntese que reside na melhoria das condições de vida da população e sua efetiva e mais equalitária participação nos resultados do desenvolvimento nacional.

AGRICULTURE AND ITS RELATIONSHIP TO BRAZILIAN DEVELOPMENT

SUMMARY

In spite of several agricultural problems in Brazil, the contribution of the agricultural sector to Brazilian economic development consists primarily of: technification, creation of entrepreneurial abilities, adaption of modern technology, rationalization of agricultural activities, and increased productivities.

In order to maintain the agricultural development impetus, it is necessary to continue the well-formed policies of supporting research, technical assistance, adequate input supplies, improved marketing systems, in addition to the creation of consumer protection agencies.