



UMA REVISITA AO TEMA DAS FUNÇÕES DA AGRICULTURA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

JUNIA CRISTINA PERES RODRIGUES DA CONCEIÇÃO; PEDRO HENRIQUE ZUCHI DA CONCEIÇÃO;

UNB

BRASÍLIA - DF - BRASIL

junia@ipea.gov.br

PÔSTER

Evolução e estrutura da agropecuária no Brasil

Uma revisita ao tema das funções da agricultura no desenvolvimento econômico e social.

Pedro Henrique Zuchi da Conceição¹

Júnia Cristina Peres Rodrigues da Conceição²

Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008
Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

¹ Professor da UNB

² Técnica do IPEA

Resumo: O trabalho tem como objetivo discutir as funções da agricultura no processo de desenvolvimento econômico do país. São lembrados textos clássicos que discutem esta questão como os de Jonhston & Mellor, Hayami & Ruttan, Schultz, De Janvry e são introduzidas questões contemporâneas acerca dos papéis da agricultura no processo de desenvolvimento.

Abstract: The paper aims to discuss the roles of Agricultural in the development process of a country. Some classical texts are remembered as Jonhston & Mellor, Hayami & Ruttan, Schultz, De Janvry besides this some contemporaneous questions about the development are also put in discussion.

1. Introdução.

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise da importância da agricultura no processo de desenvolvimento econômico.

No capítulo 2 é feita uma revisão das teorias já existentes sobre o desenvolvimento econômico, para verificar a concepção sobre o papel crítico representado pela agricultura nesse processo como um todo. Foi feita, inicialmente, uma abordagem das funções da agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Procurou-se, em seguida, verificar especificamente a função (ou papel) do excedente agrícola dentro desse processo de desenvolvimento.

O capítulo 3 pretende discutir as questões referentes ao desenvolvimento rural, analisa basicamente a relação entre crescimento e equidade no processo de desenvolvimento agrícola.

No capítulo 4 são discutidos os papéis da agricultura no processo de desenvolvimento no caso específico do Brasil. O capítulo 5 apresenta algumas análises empíricas das funções discutidas anteriormente. Finalmente, no capítulo 6, são apresentadas alguns comentários finais.

2. Agricultura na Teoria do Desenvolvimento Econômico

Houve uma transição brusca na doutrina econômica, no que se refere à contribuição relativa do desenvolvimento agrícola e industrial, para o crescimento econômico de um país. De um “fundamentalismo industrial” passou-se a dar uma ênfase maior ao crescimento da produção e produtividade agrícolas. À medida que os economistas se envolveram em análises de problemas de desenvolvimento em nações caracterizadas por uma tecnologia agrícola estagnada e por um crescimento rápido da demanda de produtos agrícolas, a atenção voltou-se, cada vez mais, para o estudo das condições em que pode ser gerado e mantido um excedente agrícola.

Será revisto o papel da agricultura no desenvolvimento econômico, a fim de mostrar o significado do problema a ser tratado neste ensaio para a teoria e política do desenvolvimento.

2.1. Funções da Agricultura.

A importância do setor agrícola no processo de desenvolvimento, em particular em suas primeiras fases, é discutido por JOHNSTON e MELLOR (1961).

A agricultura, nas fases iniciais do desenvolvimento, é um setor que utiliza a maior parte dos recursos econômicos de um país e, ao mesmo tempo, responde pela maior contribuição para a formação da renda nacional. Espera-se, portanto, que os recursos para o desenvolvimento de outros setores originem-se do setor agrícola.

A contribuição que a agricultura fornece para o desenvolvimento dos outros setores da economia pode ser esquematizada da seguinte forma:

- 1) transferência de recursos produtivos;
 - força de trabalho do setor agrícola para o não-agrícola;
 - formação de capital;
- 2) criação de mercado;
- 3) mudança nos termos de intercâmbio;
- 4) geração de divisas;
- 5) produção de matérias-primas e de alimentos.

Sendo a agricultura um setor básico de um país subdesenvolvido, este passa a ser a única forma capaz de gerar um excedente para o desenvolvimento dos outros setores da economia. Esse excedente pode ser transferido diretamente da agricultura para os novos setores através de inversões feitas pelos próprios empresários agrícolas, ou indiretamente através de sua captação pela tributação e posterior inversão nos outros setores.

Para JOHNSTON e MELLOR, *“La declinación secular del sector agrícola y la transformación estructural de una economía, que caracterizan la dinámica del crecimiento, subrayan la importancia y dificultad del problema de la acumulación de capital em um país subdesarrollado”*.

Está claro que a transferência de capital e mão-de-obra não deve ser interpretado exclusivamente em termos absolutos, mas também em termos relativos. Supondo-se que um determinado país estivesse passando por um período de crescimento, inclusive populacional, de tal forma que a produção agrícola deve ser expandida e, portanto, exigindo necessariamente um volume maior de capital e de mão-de-obra. Mesmo nessa situação a agricultura contribui para o desenvolvimento de outros setores desde que ocorra uma minimização do uso dos fatores e uma elevação da produção, ou seja, mudança no nível de produtividade da atividade.

Logo, a transferência de recursos, absoluta ou relativa, só ocorrerá se for verificado aumento de produtividade do setor agrícola. JOHNSTON e MELLOR afirmam que, mantido o nível de crescimento populacional, sem o desenvolvimento tecnológico, os níveis de renda na agricultura estão fadados a diminuir à medida que o tamanho absoluto da força de trabalho agrícola continua a crescer. Conclui que, enquanto a produtividade do setor agrícola estiver aumentando, é possível contribuir para o desenvolvimento da indústria e o setor terciário da economia através da transferência relativa de fatores produtivos, inclusive mão-de-obra.

Quanto a criação de mercado, a agricultura contribui transformando-se em amplo mercado de manufaturas. Problemas decorrentes da falta de demanda surgem, em geral, de distorções de curto prazo produzidas por uma rápida expansão industrial. Estas podem ser corrigidas com relativa facilidade num curto espaço de tempo. Só num estágio posterior, com a infra-estrutura industrial básica construída, é que o problema relacionado com a demanda pode assumir certa relevância. Logo, não existe um conflito entre a necessidade de geração de recursos (capital) com a questão da geração de mercados.

Outro aspecto a ser considerado refere-se a questão da mudança dos termos de trocas entre manufaturas e produtos agrícolas, via queda dos preços relativos da agricultura. Este fato atua de forma a transferir renda para o setor não agrícola da economia. Além de reduzir o preço relativo das matérias-primas de origem agrícola, atua no sentido de diminuir o nível de custo de vida nos centros urbanos o que, em conseqüência, permite que o nível salarial e demais custos industriais permaneçam baixos, contribuindo, desta forma, para a elevação dos lucros no setor industrial.

A contribuição da agricultura pode vir, também, através da geração de divisas externas. O setor agrícola auxilia o desenvolvimento industrial via aumento das exportações e/ou via redução das importações.

Finalmente, para que novos setores se desenvolvam, a agricultura necessita manter um fluxo positivo de matérias-primas e alimentos para esses setores. O desenvolvimento de centros urbanos só é possível na medida em que a agricultura estiver produzindo um excedente capaz de alimentar essa população urbana.

JOHNSTON e MELLOR (1961) em seu “modelo” de desenvolvimento agrícola concluem que a modernização agrícola é imprescindível para o desenvolvimento global da economia.

2.2. Excedente Agrícola

A preocupação desta seção é com a apresentação de modelos que dizem respeito à teorização do excedente agrícola – na forma de produto, renda e/ou fatores – como instrumento do desenvolvimento econômico.

LEWIS (1954) constrói um modelo que tenta mostrar como é possível iniciar o processo de industrialização de um determinado país sem alterar, contudo, o modo de produção agrícola existente.

Partindo da hipótese de que existe um excedente de mão-de-obra elevada em relação a outros recursos, em especial o capital, a produtividade marginal do trabalho tende a zero, podendo ser até negativa em alguns casos. No entanto o salário não é nulo, fazendo com que o volume de trabalho efetivo empregado seja igual ao salário pago, ou seja, o capital será aplicado até o ponto em que a produtividade marginal do trabalho se torne igual ao salário corrente (LEWIS, 1969).

A retirada do excedente de mão-de-obra da agricultura certamente aumentaria a produtividade desse fator, no sentido de que um menor número de trabalhadores produziria o mesmo volume de produção. Observa-se que esse aumento na produtividade não se daria em função da introdução de inovações na agricultura, como pregam Johnston e Mellor, e sim

como resultado da retirada da mão-de-obra supérflua desse setor. Tem-se aí uma poupança disfarçada na economia composta de mão-de-obra que poderia ser utilizada no desenvolvimento do setor secundário.

O modelo de Lewis refere-se a uma economia dualista. De um lado existe um setor de subsistência caracterizado pela presença de um excedente de mão-de-obra, com o salário girando em torno do nível de subsistência. De outro, um setor capitalista, moderno, correspondendo ao setor industrial, onde as decisões seriam tomadas em função da maximização dos lucros. A interação entre esses dois setores é verificada com o setor de subsistência fornecendo mão-de-obra ao setor moderno que oferece atrativos a nível de salário para forçar o fluxo migratório campo-cidade.

Para Lewis, uma vez iniciado o processo, este tenderia a se manter desde que surgisse empresários capitalistas e que fossem criadas condições de financiamento desse setor. A elevação da renda de um país não está na valorização dos salários pagos aos trabalhadores e sim na expansão do setor capitalista com a elevação dos lucros e uma crescente renda nacional sendo reinvestida. No entanto, essa expansão do processo de acumulação de capital tende a estagnar quando o excedente de trabalho é esgotado e os salários começam a crescer.

Tem-se, a seguir, uma tentativa de verificar como as hipóteses sugeridas por Johnston e Mellor poderiam ser observadas no modelo proposto por Lewis, ou seja, a agricultura fornecendo as bases para o desenvolvimento econômico.

Quanto ao aspecto do fornecimento dos recursos humanos necessários para a expansão da economia, a agricultura cumpre essa função através da transferência de mão-de-obra para o setor industrial.

A respeito do fornecimento de capital para o setor industrial, Lewis defende a idéia de que, uma vez iniciado o processo, o próprio setor geraria fundos para a manutenção dos investimentos. A mão-de-obra seria a principal fonte de recursos a ser transferida possibilitando a construção da infra-estrutura necessária para a implantação do setor secundário. Verifica-se, no entanto, a importância de um setor primário capaz de gerar um excedente exportável para que seja possível o fornecimento de recursos para a importação de equipamentos para a indústria nascente.

Com relação ao fornecimento de matérias-primas e alimentos observa-se, a partir do modelo proposto por Lewis, a não ocorrência de problemas quanto à produção agrícola, visto que a produtividade do setor tenderia a elevar-se.

Lewis parece concordar que, a partir de um determinado momento do desenvolvimento industrial, será necessário o desenvolvimento tecnológico do setor agrícola para dar continuidade à evolução global de economia.

Os mais novos modelos dinâmicos da economia dualista identificam a agricultura como o setor tradicional e a indústria como o setor moderno e tentam traçar a interação crescente entre os dois setores no processo de desenvolvimento.

O trabalho desenvolvido por Lewis constitui uma ligação entre o dualismo estático e o dinâmico. É a base para o desenvolvimento do modelo proposto por Ranis e Fei.

Esses autores tentam resolver dois problemas que Lewis não formaliza “adequadamente” em seu modelo. Um referindo-se em até que ponto seria essencial um desenvolvimento agrícola para que ocorresse um desenvolvimento industrial, e o outro relacionado com o mercado para produtos industriais.

Os pressupostos apresentados por Ranis e Fei para o modelo de desenvolvimento podem ser resumidos da seguinte forma:

- 1) a produção e o emprego no setor adiantado crescem à mesma taxa enquanto houver desemprego disfarçado no setor atrasado, ou seja, a produtividade do trabalho no setor adiantado permanece constante;
- 2) o capital cresce a uma taxa mais lenta do que a produção e o trabalho de maneira que a relação capital produto diminui;
- 3) as taxas de crescimento da produção industrial, emprego e capital aumentam durante a fase de desemprego disfarçado. Entende-se para fins do modelo, desemprego disfarçado como sendo a diferença entre a mão-de-obra disponível e mão-de-obra exigida no processo de produção.

Argumentam que para acelerar a transição de uma economia tradicional para uma economia capitalista, sendo o ponto final determinado com a escassez da mão-de-obra, o desenvolvimento da agricultura é fundamental. Propõem que parte dos lucros gerados no setor industrial e parte do excedente agrícola sejam utilizados no desenvolvimento do setor primário, através da ação do governo ou, até mesmo, por meio de mecanismos do mercado.

Segundo HAYAMI&RUTTAN (1975), o primeiro ponto de estrangulamento ocorre quando o valor do produto marginal da mão-de-obra agrícola começa a ser maior do que zero. Neste ponto, a transferência de um trabalhador do setor agrícola para o setor industrial não fornecerá mais um aumento do excedente agrícola suficiente para suportar seu consumo no setor industrial.

O segundo aspecto a ser considerado diz respeito ao valor da produtividade marginal da mão-de-obra excedendo a taxa de salário “determinada institucionalmente” no setor agrícola. Se nesse ponto um crescimento rápido da produtividade no setor agrícola é verificado tem-se que as características da economia dualista se atrofiam.

JORGENSON (1975) conclui que o modelo de clássico, desenvolvido por Ranis e Fei, é inconsistente para a explicação do desenvolvimento de economias dualistas, tomando como base o desenvolvimento econômico japonês, de 1878 – 1917. Pressupostos como a taxa de salário real constante no setor agrícola, produtividade do trabalho constante, aumento da taxa de crescimento da produção e do emprego ao longo do tempo, não foram verificadas a partir de dados empíricos estudados.

O modelo proposto por Jorgenson apresenta as seguintes características:

- 1) a produção e o capital no setor adiantado crescem a mesma taxa, assintoticamente, de maneira que a relação capital produto permaneça constante;
- 2) o emprego industrial cresce mais lentamente do que a produção e o capital, de maneira que a produtividade de trabalho no setor adiantado cresce;
- 3) as taxas de crescimento da produção industrial e do emprego decrescem através do processo de desenvolvimento.

Verifica-se que as pressuposições de que a produtividade marginal da mão-de-obra é igual a zero e a taxa salarial determinada institucionalmente no setor agrícola, ou de subsistência, são eliminadas. Como resultado a mão-de-obra nunca está disponível para o setor industrial sem o sacrifício da produção agrícola e os termos de comércio movem-se continuamente contra o setor industrial ao longo de todo o processo de desenvolvimento e não somente depois de seu substancial crescimento (RUTTAN, 1975).

No sistema de Jorgenson, a capacidade de uma economia gerar excedente agrícola depende apenas de três parâmetros: a) taxa de progresso técnico na agricultura; b) taxa de crescimento da população; c) elasticidade de produção no setor agrícola em relação à mudança da mão-de-obra neste setor. No caso de uma economia que se encontra num equilíbrio de baixa renda, é possível uma mudança através de: a) aumento da velocidade de introdução de nova tecnologia na produção agrícola; b) melhoria de conhecimentos e práticas médicas, que diminuam a taxa de natalidade mais depressa do que a de mortalidade. Nota-se que, no modelo de Jorgenson, a mudança tecnológica precisa ser introduzida no setor agrícola desde o começo do crescimento.

Apesar do modelo de Jorgenson avançar em relação ao proposto por Ranis & Fei, existe algumas características que os dois modelos não conseguiram incorporar. A primeira refere-se a possibilidade do uso de recursos nos mercados intersetoriais de bens. A segunda relaciona-se como o tratamento dado aos ganhos de produtividade na agricultura como um fator que muda a função de produção sem impor qualquer demanda sobre insumos outros senão os melhoramentos de capital do tipo mão-de-obra intensiva. A terceira característica refere-se ao fato de trabalharem as hipóteses considerando uma economia fechada. Por fim, relaciona a assimetria nas funções de produção dos setores de subsistência e o moderno, ou seja, a função de produção do setor agrícola está definida para incluir somente terra e mão-de-obra e a função de produção do setor não agrícola incluir capital e mão-de-obra.

Verifica-se, portanto, que os modelos de Lewis, Ranis e Fei e Jorgenson são essencialmente do tipo “excesso de trabalho”. Contudo, existem outras economias que sustentaram um rápido processo de crescimento e não se enquadram no tipo de análise descrita pelos modelos analisados anteriormente.

NICHOLLS (1963) analisa certos aspectos relacionados ao tamanho e a contribuição do excedente agrícola para o crescimento econômico sob diversas condições de pressão populacional e sob diferentes sistemas de posse de terra. Ele se concentrou no lado da produção da agricultura e analisou, esquematicamente, como um excedente agrícola aumenta tanto em países sub-povoados quanto em países super-povoados. Ele observou que o excedente agrícola está sujeito a diversos usos alternativos, alguns dos quais irão promover desenvolvimento econômico mais do que outros.

Em um sistema de proprietários livres, existiria uma tendência de maximizar os retornos totais da terra e do trabalho conjuntamente, já que o agricultor seria, ao mesmo tempo, proprietário e trabalhador. Isto significa que ele maximizará seu excedente agrícola médio e não o total. Já num sistema de proprietário-arrendatário o objetivo seria o de maximizar os retornos da terra igualando-se o produto marginal com a taxa de salários.

Um outro modelo que também apresenta fatores institucionais próximos ao do excedente agrícola e que contém muitas implicações políticas é o de OWEN (1966). Segundo este autor, em países muito pobres um excedente é usualmente extraído através da imposição de poupança sobre a massa populacional.

Isto leva a um problema crucial do processo de acumulação: como as pessoas seriam encorajadas a produzir um excedente cumulativo de alimento e fibras acima de seus próprios níveis de consumo? E como este excedente, cada vez maior, seria utilizado em atividades de investimento no setor não agrícola sem que houvesse a necessidade de se transferir um valor de produtividade equivalente para o setor agrícola?

A partir deste contexto ele descreve a pressão sobre a agricultura como sendo um comportamento existente em todas as sociedades, capitalistas ou socialistas.

O problema está relacionado com a criação e apropriação de um excedente adequado. OWEN (1966) refere-se à pressão sobre a produção e o gasto. A primeira refere-se à necessidade intersetorial de incrementos para a agricultura, enquanto a segunda refere-se a necessidade de renda agrícola para o setor não-agrícola ou para propósitos sociais. Owen argumenta que a dupla pressão sobre a agricultura tem sido positiva nas duas direções em todos os países desenvolvidos.

Contudo, o modo pelo qual esta pressão tem sido aplicada e a relativa eficiência com a qual o processo tem operado depende das diferentes formas institucionais. O autor faz uma análise contrastando duas formas institucionais antagônicas: o modelo “Marx-Leninista” e o modelo “Mill-Marshalliano”. Os dois modelos apresentam contrastes tanto em termos de organização da produção como nos mecanismos de transferência de excedente agrícola.

No modelo “Marx-Leninista” há intervenção direta do Estado no desenvolvimento, organização e operação da agricultura. O valor do excedente agrícola é apropriado pelo estado e o modelo também permite que ocorra controle de preços e salários.

O modelo “Mill-Marshalliano” é completamente diferente. A organização das atividades agrícolas é feita em termos de unidade familiares com propriedade privada em contraste com as mais avançadas formas de organizações: corporações públicas e privadas e cooperativas. A produção é orientada pelo mercado e existem mercados atomizados onde a competição “leva” a uma rápida adoção de tecnologias.

Os dois tipos de modelos apresentado por OWEN descrevem uma forma efetiva de apropriação da maior fração dos ganhos obtidos, através da produtividade agrícola, para propósitos outros do que o aumento direto da renda agrícola.

SEN (2001) coloca a questão do desenvolvimento em uma perspectiva mais ampla, onde aparecem os conceitos de capacidade, liberdade e motivação. Na visão de SEN, a capacidade é uma concepção da igualdade de oportunidades que destaca a liberdade substantiva que as pessoas têm para levar suas vidas. As oportunidades reais que uma pessoa dispõe para realizar objetivos ligados ao bem-estar são representadas por sua capacidade.

A capacidade é entendida como um poder para fazer escolhas e envolve, fundamentalmente, a questão da acessibilidade a recursos. Não dispor de recursos limita os próprios objetivos e preferências que se formam durante a vida. É nesta perspectiva que a questão da geração de excedentes se mostra de fundamental importância. E o PAA é um programa estratégico nesse sentido. Isto é, a possibilidade de geração de um excedente é um ponto de partida para que se possa pensar em desenvolvimento rural, na perspectiva de SEN.

3. Desenvolvimento Rural Integrado

A pobreza, em áreas rurais, tem sido uma preocupação contínua de governos nacionais e organizações de assistência para o desenvolvimento. Uma resposta para a pobreza tem sido o planejamento de instituições locais, para permitir, às comunidades rurais, mobilizar seus próprios recursos para gerar o crescimento e melhorar a qualidade de vida. Programas organizados sob a rubrica de “desenvolvimento da comunidade” foram um pólo importante de assistência para o desenvolvimento, durante a década de 1950 e o início da de 1960. Durante o início dos anos setenta, a preocupação com as implicações distributivas do crescimento econômico emergiu, novamente, como um tema importante, no pensamento e na política de desenvolvimento.

Esta preocupação originou duas novas abordagens de programas – programas de “desenvolvimento rural integrado” e de “necessidades básicas”. Tentar-se-á realizar um breve levantamento dessas abordagens de desenvolvimento a fim de estabelecer algumas conclusões e lições.

A orientação segundo as “necessidades básicas” representou uma diferença entre os programas de desenvolvimento rural da década de 1970 e os de desenvolvimento da comunidade, dos anos cinqüenta. Estes deram maior ênfase ao fortalecimento de comunidades rurais, para que ajudassem a se mesmas. Os programas de desenvolvimento rural dos anos setenta deram maior ênfase à obtenção de maior equidade na distribuição dos ganhos com o crescimento, entre áreas urbanas e rurais, e entre classes econômicas e sociais, nas áreas rurais. Isto levou a uma mudança no enfoque do programa, na mobilização de recursos das comunidades para a implantação de programas de desenvolvimento que facilitassem o acesso de insumos e serviços.

A abordagem do desenvolvimento rural integrado baseou-se num complexo de perspectivas intelectuais e ideológicas, com freqüência mutuamente contraditórias. Uma era a percepção de que o crescimento, mesmo rápido, da renda em áreas rurais, não assegurava a disponibilidade, nem o acesso equitativo, a serviços sociais e fazer. Uma segunda influência está no reconhecimento de que o desenvolvimento rural envolve a interação de um grande

número de atividades inter-relacionadas que poderiam contribuir para a obtenção de ganhos rápidos e mensuráveis na produção agrícola e no bem-estar rural. Uma terceira influência está relacionada com o descrédito para com as abordagens tecnocráticas e burocráticas do desenvolvimento rural.

Por volta do início dos anos oitenta, as novas abordagens das necessidades básicas e integradas começaram a ser questionadas. O declínio de programas de desenvolvimento rural integrado e de necessidades básicas não refletia tanto um desprezo dos ideais de equidade, mas, um reconhecimento crescente de que os programas, particularmente na África não estavam solucionando um dos problemas rurais mais fundamentais: obter um excedente seguro de alimentos. Assim, as razões para a diminuição de ênfase dos novos programas nos anos setenta foram semelhantes àqueles que levaram ao declínio dos programas de desenvolvimento da comunidade, ocorridas no início da década de 1960.

Mas, o número de famílias cujo nível de consumo está abaixo até das necessidades básicas, nos países pobres, continua a crescer. A necessidade de serviços que apoiem a produção agrícola e um melhoramento na qualidade de vida, em áreas rurais, não desapareceu. É útil, pois, procurar delinear as lições que podem ser extraídas desta experiência.

Uma inferência evidente de literatura, sobre o desenvolvimento rural, é que a implantação eficiente de serviços burocráticos em comunidades rurais depende muito de organização eficaz a nível da comunidade. Precisam ser capazes de interagir, eficientemente, no estabelecimento de prioridades. Precisam ser capazes de fornecer retroinformação para a direção das entidades responsáveis pelo desenvolvimento do programa. E precisam ser capazes de mobilizar recursos suficientes para fornecer incentivos ao bom funcionamento burocrático.

O sucesso de muitos projetos-piloto de desenvolvimento rural tem sido devido à relativa intensidade no uso de recursos humanos, destinados à organização, administração e assistência técnica. Quando foram feitas tentativas para generalizar o projeto-piloto, como modelo para um programa de desenvolvimento rural ou regional, a intensidade de uso de recursos humanos não pode ser mantida. Além disso, a administração altamente centralizada de programas nacionais torna difícil executar os experimentos, de acordo com o conteúdo do

programa e os métodos de execução (que são essenciais), em razão do atendimento das diversas necessidades rurais.

Esta tentativa de interpretação da experiência recente de desenvolvimento leva a uma série de cinco generalizações, no que diz respeito à ideologia e ao planejamento de programas, que são essenciais para a viabilidade de qualquer tentativa, em grande escala, de desenvolvimento rural:

- 1) As ações dos programas de desenvolvimento rural precisam ser organizadas em torno de atividades e de serviços que apresentem tecnologias ou metodologias e objetivos bem definidos. É importante, para as comunidades rurais, que as tecnologias, metodologias e serviços, necessários para melhorar o bem estar rural, se tornem disponíveis simultaneamente, porém não-integrados necessariamente do ponto de vista administrativo.
- 2) As ações dos programas de desenvolvimento rural precisam ser organizadas para utilizar a disponibilidade de recursos humanos, de qualidade relativamente baixa, existentes nas áreas rurais. Precisam ser extensivas, e não intensiva, no uso do capital humano de alto custo.
- 3) A implantação efetiva de programas de desenvolvimento rural depende do desenvolvimento da capacidade institucional para mobilizar os limitados recursos, políticos e econômicos, disponíveis nas comunidades rurais.
- 4) O problema do bem-estar nas áreas rurais, na maioria dos países em desenvolvimento, permanece, no mínimo, tanto um problema do nível de produção per capita como de distribuição.
- 5) Dadas as restrições sobre a disponibilidade de mão-de-obra de alta qualidade, técnica e administrativa, transições prematuras de um projeto-piloto para um programa nacional são contraproducentes para o desenvolvimento de um programa viável de desenvolvimento rural.

As características estruturais da maioria das comunidades rurais continuarão a impedir o acesso a muitas oportunidades de desenvolvimento disponíveis. Programas de desenvolvimento rural dificilmente serão capazes de mobilizar os recursos políticos e econômicos necessários para a reforma estrutural geral. Pode-se supor que o desenvolvimento continue sendo caracterizado por taxas desiguais entre áreas rurais e áreas urbanas, entre as próprias áreas rurais, e entre classes dentro das áreas rurais. Uma implicação importante é a de que, numa sociedade em que a distribuição de recursos políticos apresente forte preconceito contra habitantes da área rural, vai ser difícil mobilizar os recursos burocráticos necessários para tornar eficazes os programas de desenvolvimento rural.

4. A Agricultura no Processo de Desenvolvimento Econômico no Brasil

“A agricultura não pode impôr obstáculos à moderna industrialização brasileira”, partindo deste ponto, serão analisadas as “teses” existentes a respeito do desenvolvimento agrícola brasileiro. Torna-se importante o conhecimento dos aspectos teóricos que norteiam as discussões sobre a participação do segmento agrícola no processo de industrialização. Serão tratadas nesta seção as teses dualistas, feudalista e estruturalista. Também será discutido o desempenho do setor agrícola no cumprimento das “funções” pelas quais é responsável no processo de desenvolvimento.

A Tese Dualista mostra a existência de “dois Brasis”. As diferenças regionais existentes são favoráveis à acumulação de capital, a mão-de-obra é colocada a disposição da parte mais desenvolvida que, para implantar o sistema urbano-industrial proposto, necessita de grande contingente de trabalhadores. As regiões desenvolvidas realizam, desta forma, uma espécie de “imperialismo” com relação as demais menos desenvolvidas.

A Tese Feudal defende idéia da existência de um sistema feudal no qual ainda existem relações de produção feudais que tratam o desenvolvimento agrícola nacional. O atraso do setor é relacionado com as deficiências do sistema produtivo (próprias relações feudais). A Tese Feudalista é criticado por autores que colocam os latifúndios, no processo histórico, como a realização comercial da produção agrícola, comportando-se como empresa rural.

Há também autores que acreditam que a agricultura impôs alguns entraves ao processo de desenvolvimento do País, tais como:

- Reduzido poder de compra do homem rural;
- Deficiência de abastecimento alimentar nas cidades;
- Insuficiência do mercado agrícola para produtos industriais.

A tese estruturalista, FURTADO (1982) cita a inexistência de uma agricultura moderna, de base capitalista. A inexistência desta agricultura gera uma série de desequilíbrios internos, uma vez que, a agricultura como um setor retardatário, constitui um entrave ao processo de desenvolvimento.

Existem, ainda, aqueles que não acreditam que a agricultura tenha se constituído em um entrave ao processo de desenvolvimento do País. Estes acreditam que o crescimento e a diversificação do produto agrícola são atendidos de acordo com a exigência do desenvolvimento nacional global. Os autores identificados com este pensamento questionam as limitações que os setores industrial e não-agrícola poderiam impor ao desenvolvimento do setor rural. Uma dessas limitações seria o mercado consumidor de produtos oriundos da agricultura.

Diante destas correntes de pensamento sobre o desenvolvimento econômico, CASTRO (1969) analisa as clássicas funções atribuídas a agricultura tentando verificar se a agricultura cumpriu, satisfatoriamente, o seu papel no desenvolvimento brasileiro.

As funções da agricultura seriam basicamente:

- Geração e permanente ampliação de um excedente de alimentos e matérias-primas;
- Liberação de mão-de-obra;
- Criação de mercado;
- Transferência de capitais.

A geração de um excedente de alimentos e matérias-primas constitui, na realidade, numa pré-condição básica para a ocorrência do desenvolvimento econômico. A partir deste ponto ocorrerá o início de uma diferenciação do trabalho e a possibilidade de surgimento de centros urbanos. Esta diferenciação dá origem a divisão social do trabalho, incentivando, desta forma, a ocorrência de troca. A agricultura, no caso brasileiro, cumpriu

satisfatoriamente esta função. Manteve os centros urbanos supridos de alimentos, assim como proporcionou o desvio de um excedente de mão-de-obra, em função da especialização do trabalho agrícolas o que possibilitou um pequeno grupo produzir grande parcela dos produtos a serem consumidos pela população. Um rápido crescimento demográfico, mantida constante a produtividade da mão-de-obra na agricultura, implica, portanto, num volume crescente de mão-de-obra disponível para outras atividades.

Para muitos autores o mercado consumidor gerado pela agricultura era insuficiente para o desenvolvimento econômico. Esta relativa insuficiência foi atendida pelo mercado consumidor potencial já existente na fase da industrialização, uma vez que na fase inicial do processo de industrialização brasileira a estratégia adotada foi a substituição de importações, o que implicava na existência de um mercado consumidor, pelo menos, potencial. Outro fato importante é a afirmação de CASTRO (1969) de que, no período analisado, a agricultura brasileira não sofreu transformações que estimulassem, diretamente, o processo de industrialização.

Quanto ao aspecto de transferência de recursos, estas não ocorreram de forma direta. O processo de transferência de recursos ocorre no contexto do mecanismo cambial. Trata-se dos subsídios assimilados pela indústria na importação de equipamentos, combustíveis e matérias-primas, mediante taxas de câmbio mantidas constantes durante vários anos, em pleno processo de desvalorização da moeda nacional.

Finalizando, deve-se ressaltar que a agricultura, no caso brasileiro, é o espelho do setor urbano-industrial, onde ocorre um processo de transformação de um país eminentemente agrícola, sob bases latifundiárias, em um país industrial que produz gêneros de elevado padrão para atender a estrutura de renda existente.

5. Considerações Finais

Torna-se importante ressaltar, no final deste ensaio, que o argumento de industrialização vs. desenvolvimento agrícola é, na realidade uma falsa dicotomia. As inter-relações entre os setores da economia são tão grandes que o desenvolvimento econômico não é uma questão de um ou outro. Para que o desenvolvimento econômico ocorra faz-se necessário o desenvolvimento tanto do setor agrícola quanto do setor industrial.

Pode-se dizer que, no caso específico do Brasil, a agricultura perdeu prematuramente em participação no total das atividades econômicas. A urbanização ocorreu rápido demais e cedo demais em relação ao nível de renda alcançada pelo país, gerando sérios problemas de emprego, concentração de renda e dualismo econômico. Não houve, portanto, o desenvolvimento rural discutido no item anterior. A consequência direta deste fato é que grande parte do setor agrícola brasileiro apresenta baixa produtividade, deficiências na infraestrutura social, educacional, de saúde, transporte e armazenamento.

Contudo, algumas mudanças mais recentes estão ocorrendo na avaliação da importância do desenvolvimento do setor rural no processo de desenvolvimento econômico. Neste sentido, as contribuições de SCHULTZ (1951 e 1981) foram extremamente relevantes. Este autor sugere que os valores do aluguel da terra e outros recursos naturais declinam sensivelmente em relação ao valor atribuído aos fatores trabalho e capital humano. Sugere, ainda, que os recursos naturais tendem a não afetar seriamente o crescimento da produção e da produtividade. Investimentos em capital humano e pesquisa passam a ser, portanto, fatores essenciais para a continuidade do processo.

A estratégia de tentar proteger a agricultura do impacto de forças econômicas, em vez de investir em instituições que melhorariam a capacidade do setor agrícola para responder à mudança econômica, tem restringido a capacidade da agricultura para contribuir para o crescimento econômico nacional.

Por outro lado, a capacidade para mudar de uma agricultura baseada em recursos naturais para uma agricultura com base científica – para gerar um fluxo contínuo de inovações técnicas que respondam à oferta de fatores e à demanda de produtos – depende de investimentos substanciais em educação e pesquisa. Este é, sem dúvida, o grande desafio para que o setor agrícola possa cumprir seu papel no desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir o seu próprio desenvolvimento (Timmer,1988).

6. Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, P.F.C., ANJOS, N.M., YAMAGHISHI, C.T. e PESCARIN, R.M.C. Crescimento e Desenvolvimento da Agricultura Paulista. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, 21 (11), 1974.
- CASTRO, A. B. de. **Agricultura e Desenvolvimento no Brasil**, in 7 Ensaio sobre a Economia Brasileira, vol. 1, Forense, São Paulo – Rio de Janeiro, 1969.
- CASTRO, P. R. **Barões de Bóias-Frias: Repensando a Questão agrária no Brasil**. CEDES/APEC, São Paulo, 1982.
- FEI, J.C.H. & RANIS, G. Agrarianismo, Dualismo e Desenvolvimento Econômico. In: ARAÚJO, P.F.C. de & SCHUH, G.E. **Desenvolvimento da Agricultura: Natureza do Processo e Modelos Dualistas**. São Paulo, Pioneira. 1975.
- FURTADO, C. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Civilização Brasileira, 7ª ed. Rio de Janeiro, 1982.
- JOHNSTON, B.F. & MELLOR, J.W. **El Papel de la Agricultura em el Desarrollo Económico**. In: American Economic Review, vol LI, 04, set. 1961, pp 566-593.
- JORGENSON, D.W. Teste de Teorias Alternativas de Desenvolvimento em Economia Dualista. In: ARAÚJO, P.F.C. de & SCHUH, G.E. **Desenvolvimento da Agricultura: Natureza do Processo e Modelos Dualistas**. São Paulo, Pioneira. 1975.
- LEWIS, W. A . **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**. The Manchester School, 1954.
- _____. O desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra. In: AGARWALA, A. N. e SINGH, S.P. **A Economia do Subdesenvolvimento: Coletânea de artigos e estudos**. São Paulo, Forense, 1969.
- NICHOLLS, W. An “Agricultural Surplus” as a Factor in Economic Development. *Journal of Political Economy*. Vol. 71, nº 1, fev. 1963.
- OWEN, W.F. **The Double Developmental Squeeze on Agriculture**. American Economics Review. Mar. 1966.
- RUTTAN, V.W. Teorias de Crescimento em Estágios, Modelos em Economia Dualista e Política de Desenvolvimento Agrícola. In: ARAÚJO, P.F.C. de & SCHUH, G.E. **Desenvolvimento da Agricultura: Natureza do Processo e Modelos Dualistas**. São Paulo, Pioneira. 1975.

- TIMMER, C. P. The Agricultural Transformation in H. Chenery and T. N.Srinivasan,eds., Handbook of Development Economics. VOLL, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1988, pp. 275-331.
- SCHULTZ, T.W. The Declining Economic Importance of Agricultural Land. **Economic Journal**. 61:725-40, 1951.
- SCHULTZ, T. W. **Inventing en People: The Economics of Population Quality**. University of California Press, 1981.
- SEN, A.K. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.