



Agricultura e desenvolvimento

Harry E. Walters

Apesar das perspectivas de crescimento relativamente lento nos anos 80, a produção agrícola pode melhorar bastante, mesmo nos países de baixa renda. Este artigo baseia-se no *World Development Report 1982*.

O crescimento agrícola nos últimos três decênios tem sido apreciável. Entre 1950 e 1980 as taxas de crescimento foram o dobro das de qualquer período anterior. A produção foi estimulada em grande parte pela capacidade adquirida pelos países em desenvolvimento de produzir mais víveres, e também pelo crescimento continuado dos países desenvolvidos. A agricultura mundial transformou-se, e o grande fator dessa transformação foi um progresso técnico sem precedente.

Apesar desse feito impressionante e nem sempre conhecido, o "problema alimentar mundial" continua rondando a humanidade. O crescimento demográfico, mais rápido do que o crescimento da agricultura em muitos países pobres, tem reduzido drasticamente os benefícios *per capita* do aumento da produção de víveres e os aumentos associados da renda *per capita*

de muitos países, particularmente os de renda mais baixa. Em conseqüência, muita gente no mundo em desenvolvimento ainda não tem o suficiente para comer.

Esse paradoxo — a pobreza coexistindo com a fartura — há muito tempo vem dificultando o entendimento pelo povo do papel da agricultura no desenvolvimento econômico. Por um lado tem gerado certo desalento para produção mundial não acompanhar o ritmo da expansão demográfica; e, por outro, tem dado lugar a um excesso de confiança entre os que acreditam no aumento da produção mediante o progresso tecnológico.

Modelos de produção

A produção agrícola mundial cresceu 3,1% ao ano na década de 50; 2,6% nos anos 60; e 2,2% nos anos 70. O

mapa geral foi de declínio das taxas de crescimento nas economias industrializadas, especialmente as de fora do mercado, ao passo que nos países em desenvolvimento como grupo mantinha-se o crescimento rápido. Mas nesses países o crescimento da produção tem variado muito dentro e fora dos países.

O *World Development Report (Informe sobre o desenvolvimento mundial)* foi redigido por uma equipe orientada por David Turnham e composta de Chandra Hardy, Dale Hill, William Jones, Homi Kharas, Gary Kutcher, Per Ljung, Christopher Redfern, Harry Walters e Arshad Zaman. O trabalho foi feito com a colaboração do Departamento de Análises e Projeções Econômicas, de técnicos em economia e pesquisa, e do Departamento de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Todo o trabalho teve a direção geral de Bevan Waide. Para obter o *Informe*, ver a quarta capa deste número.

Tendências e perspectivas do

Breve resenha da análise feita na *World Development Report 1982* sobre o ambiente econômico internacional durante os anos 70 e 80.

A economia mundial está em fase de depressão, enfraquecida por dificuldades de ajustamento e pelo crescimento trôpego na maior parte dos países industriais. Nesses países, as políticas econômicas que tinham enfrentado com êxito as baixas cíclicas anteriores, e até certo ponto a recessão de 1974-75, estão se mostrando inadequadas. Grandes déficits fiscais, políticas monetárias rigorosas demais e a preocupação com a inflação aumentaram as taxas de juros reais para níveis inalcançados anteriormente, restringiram o crescimento e assim diminuíram os lucros de exportação dos países em desenvolvimento. Junto com a sua capacidade de comprar importados e serviços, sua dívida também se reduziu, e muitos países em desenvolvimento tiveram poucas alternativas a curto prazo para reduzir o crescimento. Entretanto, apesar de alguns terem tido o seu pior ano ao longo de três décadas, os países em desenvolvimento como grupo tiveram mais êxito

que os países industriais em adaptar-se às condições atuais. Além disso, seus investimentos em recursos humanos, capacidade produtiva e infraestrutura vieram estabelecendo os fundamentos para um crescimento mais rápido no futuro.

O *World Development Report 1982* resenha a experiência de desenvolvimento dos anos 70 e as perspectivas para os anos 80, complementando a ampla discussão dos problemas de ajustamento do *Informe* do ano passado. Acha que embora as perspectivas internacionais tenham piorado no decorrer do ano passado, durante o restante da década os países de média renda estarão aptos a continuarem diminuindo o desnível entre eles e os países industriais. As perspectivas para muitos dos países de baixa renda, entretanto, tornam-se assunto de grave preocupação.

Apesar dos choques do início da década de 70, de 1973 a 1980 as economias em desenvolvimento

A tendência mais lenta nas regiões e países de renda mais baixa. (A primeira tabela mostra o perfil dos anos 60 e 70.)

Nas economias industriais de mercado o crescimento agrícola tem sido dominado pelo aumento da demanda de produtos de alto valor, como a carne. Hoje os cereais dados ao gado chegam a 70% do consumo, e o setor pecuário e de rações entra com mais de 60% da produção agrícola bruta. Recentemente, porém, a taxa de crescimento tem decaído porque o lento crescimento demográfico e os níveis cada vez mais altos de renda (o que significa menos gastos com alimentos, proporcionalmente) têm achatado a demanda. Nas economias fora do mercado da Europa Oriental e da URSS a produção cresceu rapidamente nos anos 50 e 60. Desbravaram-se terras virgens, cresceu o emprego de fertilizantes, aumentou o índice de mecanização, e havia uma grande demanda não atendida. Mas a partir de 1970 o crescimento agrícola foi perdendo o impulso nos dois maiores países, a URSS e a Polônia.

A produção agrícola dos países em desenvolvimento como grupo cresceu a taxas historicamente altas de cerca de 2,7% ao ano nas últimas três décadas, mas a taxa de crescimento demográfico continuou numa altura inédita, o que deixou no final um aumento *per capita* médio de cerca de 0,4% ao ano na produção de víveres. O crescimento da produção agrícola experimentou uma aceleração em muitos países de renda média do Sudeste da Ásia e da América Latina, mas nos de baixa renda e em alguns outros de renda média o crescimento foi mais lento. A taxa anual de

crescimento de toda a produção agrícola da África declinou (de 2,7% nos anos 60 para 1,3% nos anos 70) enquanto a taxa de crescimento populacional se acelerava, de sorte que a produção *per capita* caiu 1,4% ao ano nos anos 70. O crescimento da produção de gêneros *per capita* passou de um modesto incremento nos anos 60 a um drástico declínio de 1,1% ao ano nos anos 70.

No Sudeste da Ásia o equilíbrio entre crescimento demográfico e crescimento da produção agrícola quase não se alterou. Apesar das altas taxas de crescimento da produção agrícola total, a produção *per capita* cresceu apenas 0,1% nos anos 60, e esteve praticamente estática nos anos 70. Esse desempenho — desapontador porque o sul da Ásia tinha sido um dos grandes beneficiários da Revolução Verde e de grandes investimentos em irrigação e fertilizantes — é uma advertência salutar sobre as conseqüências de taxas altas e sustentadas de crescimento populacional. Dados recentes indicam que a produção de alimentos *per capita* voltou a crescer.

O ambiente internacional

O rápido crescimento da economia mundial tem estimulado muito o crescimento da agricultura. Um crescimento geral mais animado dos mercados de exportação criou forte demanda de produtos agrícolas e criou também os meios financeiros para a expansão da capacidade de produção.

Na fase de crescimento mais rápido da economia mundial — de 1955 a 1973 — o comércio internacional cres-

ceu 8% ao ano e foi dominado pela exportação de manufaturados. O comércio agregado de produtos agrícolas aumentou a menos de metade dessa taxa. Nos países em desenvolvimento a parte das exportações agrícolas caiu de 60 para 30% das exportações totais devido ao aumento dramático das exportações dos produtores de petróleo e dos novos exportadores de manufaturados. Para os dois terços dos países em desenvolvimento que não são exportadores nem de petróleo nem de manufaturados, a agricultura continuou sendo a mais importante categoria de exportação.

Os primeiros anos da década de 70 foram críticos para o comércio de produtos agrícolas. Entre 1973 e 1978 o crescimento do comércio mundial se desacelerou, mas o comércio agrícola ganhou ímpeto. Nos países exportadores de petróleo surgiram novas demandas de produtos agrícolas, o mesmo acontecendo na Europa oriental e nos países de renda média então em rápido crescimento. Grande parte dessa nova demanda foi atendida por exportadores de países desenvolvidos, mas os países em desenvolvimento importadores de petróleo aumentaram seu superávit comercial com alimentos e bebidas em US\$ 15 bilhões entre 1973 e 1978. As economias industriais de mercado pouco contribuíram para esse crescimento da demanda (1,1% ao ano entre 1965 e 1978); enquanto as exportações para os países em desenvolvimento exportadores de petróleo cresceram 6,3%, as exportações para os exportadores de petróleo de alta renda cresceram 8,9%, e para os de economia planificada cresceram 4,9%. Esses

desenvolvimento internacional

to conseguiram crescer mais ou menos o dobro das industriais, onde o investimento diminuído e as diferenças entre as taxas de juros entre os países industriais levou a grandes flutuações nas taxas de câmbio e nas correntes de capital. Isso trouxe um novo elemento de incerteza para o ambiente internacional, no início dos anos 80. Em última análise, parece que alguns fatores externos que ajudaram os países em desenvolvimento a se ajustarem durante os anos 70 agora estão operando menos intensamente e que outros estão trabalhando contra eles.

Ao longo dos anos 70, o comércio exterior mundial continuou a crescer mais depressa que o produto mundial, embora menos rapidamente do que antes. Nos países industriais, os mercados continuaram abertos, exceto para os produtos agrícolas, e o crescimento das importações mundiais de manufaturas dobrou. As economias voltadas para fora foram capazes de captar fatias

crecentes do mercado de manufaturas, promovendo vigorosamente as exportações e diversificando para novos produtos, estabelecendo as bases para a expansão posterior mesmo durante o período de recessão de 1973-75. O volume de exportações dos países em desenvolvimento que importam petróleo ainda está crescendo mais depressa que o dos países industriais — mas os seus termos de comércio exterior estão piorando. E mais, os preços dos produtos estão agora nos seus mais baixos níveis num período de muitos anos, afetando particularmente os países de baixa renda.

Para os países que gozam de crédito, muito mais capital privado se tornou acessível em meados dos anos 70 e as taxas de juros reais estiveram baixas no decorrer de 1980. No final dos anos 70, a inflação rápida e as negativas taxas de juros reais deterioraram o valor nominal da dívida dos países em desenvolvimento. Mas o

ônus da dívida cresceu rapidamente em 1981. Em 1982, os pagamentos de juros de todos os países em desenvolvimento deverão atingir três vezes o nível de 1978. Cerca de um terço da dívida externa total desses países apresenta hoje taxas variáveis de juros, e as altas taxas fixas de juros de muitas outras novas dívidas refletem a comprovação de uma expectativa de futura inflação. Os novos empréstimos líquidos diminuiram porque alguns países foram imprensados para a liquidez. As renegociações de dívidas, através do Clube de Paris e por meio de bancos comerciais, aumentaram sensivelmente em 1980 e 1981.

Embora as correntes de auxílio tenham engrossado a partir dos anos 70 e desempenhado um papel crucial, facilitando o ajustamento dos países de baixa renda, desde 1980 o crescimento da assistência oficial do desenvolvimento enfraqueceu, com efeitos negativos diretos nos países mais pobres.

Taxas de crescimento da produção agrícola e de alimentos, 1960-80

(Em percentagem)

Região e grupo de países	Produção agrícola				Produção de alimentos			
	Total		Per capita		Total		Per capita	
	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80
P.E.D.¹	2,8	2,7	0,3	0,3	2,9	2,8	0,4	0,4
Baixa renda	2,5	2,1	0,2	-0,4	2,6	2,2	0,2	-0,3
Renda média	2,9	3,1	0,4	0,7	3,2	3,3	0,7	0,9
África	2,7	1,3	0,2	-1,4	2,6	1,6	0,1	-1,1
Oriente Médio	2,5	2,7	0,0	0,0	2,6	2,9	0,1	0,2
América Latina	2,9	3,0	0,1	0,6	3,6	3,3	0,1	0,6
Sudeste da Ásia	2,9	3,8	0,3	1,4	2,8	3,8	0,3	1,4
Sul da Ásia	2,5	2,2	0,1	0,0	2,6	2,2	0,1	0,0
Europa Meridional	3,1	3,5	1,8	1,9	3,2	3,5	1,8	1,9
Economias industriais de mercado	2,1	2,0	1,1	1,2	2,3	2,0	1,3	1,1
Economias industriais fora do mercado	3,2	1,7	2,2	0,9	3,2	1,7	2,2	0,9
Total	2,6	2,2	0,7	0,4	2,7	2,3	0,8	0,5

Fonte: FAO.

Nota: Dados sobre produção ponderados por preços unitários de exportação mundiais. As taxas decenais de crescimento são taxas médias anuais de crescimento, baseadas em médias de médias quinquenais.

¹ Exclui a China.

países são hoje os mercados mais dinâmicos e abertos para as exportações agrícolas dos países em desenvolvimento, enfraquecendo o vínculo histórico entre comércio de bens e crescimento de países industrializados.

O capital estrangeiro também contribuiu para o crescimento da agricultura dos países em desenvolvimento, principalmente sob a forma de assistência ao

desenvolvimento. Grande parte da assistência oficial ao desenvolvimento agrícola foi prestada sob a forma de ajuda alimentar nos anos 60, mas esse elemento caiu drasticamente nos anos 60, enquanto a ajuda oficial à agricultura (projetos e assistência técnica) duplicou (em preços de 1979) entre 1973 e 1980, passando de US\$ 4,5 bilhões para US\$ 10 bilhões.

A importância de uma diretriz

O vínculo entre desenvolvimento agrícola e crescimento econômico era um fato. Países de rápido crescimento agrícola tinham rápido desenvolvimento industrial. Nos países em que um dos elementos era lento, ambos eram lentos. Nos anos 70 o crescimento agrícola ultrapassou 3,5% ao ano em 18 dos 31 países cujo produto interno bruto (PIB) cresceu mais de 5% ao ano. No mesmo período, em 15 de 22 países de crescimento do PIB abaixo de 3% ao ano o crescimento da agricultura foi apenas de 2% ao ano ou menos. Ao mesmo tempo, o crescimento agrícola e o do PIB diferiam menos de dois pontos percentuais em 15 de 20 países que tiveram crescimento moderado. É claro que houve exceções, mas para confirmar a regra: crescimento rápido do PIB e agricultura claudicante só se tornaram evidentes em países de economia baseada em petróleo ou em minerais outros — Argélia, Equador, México, Marrocos, Nigéria.

O paralelismo entre crescimento agrícola, industrial e do PIB indica que os fatores que influem no desempenho agrícola podem estar ligados a normas sociais e econômicas que afetam toda a economia. Nos inúmeros países de baixa renda em que predomina a agricultura, normas eficazes, instituições e programas de investimento agrícola são praticamente sinônimos de normas

Tendências e perspectivas

O Informe utiliza alternativas desenvolvidas a partir do modelo global do Banco, para ilustrar alguns dos fatos que determinarão o crescimento na economia mundial, durante o restante dos anos 80. O quadro mostra uma série de efeitos prováveis: o verdadeiro curso dos acontecimentos dependerá bastante das ações governamentais. A alternativa otimista ilustra as consequências de uma rápida recomposição da economia mundial. Para tornar isso possível, os países industriais precisarão aumentar os seus próprios investimentos e produto, evitar que aumentem as barreiras para o comércio exterior, permitir que o capital se movimente mais livremente entre as nações e aumentar as suas contribuições de auxílio aos países de baixa renda. As perspectivas de atingir a alternativa otimista parecem agora mais sombrias do que no ano passado.

Se o crescimento nos países industriais continuar vagaroso e a recomposição da economia mundial for entravada em seguida, os países de média renda continuarão a progredir, mas devagar. Na alternativa pessemista para a pessoa média nos países de média renda, a renda aumentará apenas 25% em 10 anos. Comparada com o desempenho passado, com o potencial presente, com as necessidades e expectativas, essa taxa é claramente inadequada.

Os países de baixa renda, considerados como um grupo, também manteriam um impulso de crescimento nos anos 80, mesmo que as condições econômicas mundiais continuassem tão desfavoráveis como estão agora. A taxa de cres-

Crescimento em países em desenvolvimento, 1960-90

(Mudança média anual, em percentagens)

Grupo de países	PIB 1960-70	PIB 1970-80	PIB projetado 1980-90		PIB projetado per capita 1980-90	
			Alto	Baixo	Alto	Baixo
Todos os PED¹	5,9	5,1	5,7	4,5	3,3	2,2
Importadores de petróleo	5,7	5,1	5,4	4,1	3,1	1,8
Renda média	4,2	3,0	4,1	3,0	1,8	0,7
África subsaariana	4,0	2,4	3,0	1,9	0,1	-1,0
Ásia	4,3	3,2	4,4	3,2	2,1	1,0
Renda média ²	6,2	5,6	5,6	4,3	3,4	2,1
Exportadores de petróleo	6,5	5,2	6,5	5,4	4,0	2,9

Fonte: World Development Report 1982.

¹ Exclui a China.

² Inclui a Espanha.

cimento da China esteve acima da média para um país de baixa renda, e os recentes aumentos da Índia na poupança e nos investimentos e a sua melhorada produtividade agrícola levá-la-ão a aumentos contínuos na renda per capita durante os anos 80. Mas, mesmo pela alternativa otimista, a renda média per capita em muitos outros países de baixa renda provavelmente apresentaria um crescimento insignificante — pela segunda década consecutiva. As perspectivas para a maior parte dos países da África subsaariana

continuam pobres e muitos estão numa situação ainda mais desesperadora do que um ano atrás. Para aumentar a renda per capita nos anos 80, esses países precisam fazer investimentos posteriores em recursos humanos, em instituições de desenvolvimento e em infra-estrutura física, tanto quanto melhorar as suas políticas agrícolas. Essas necessidades serão difíceis — e, em alguns países, eventualmente impossíveis — de enfrentar, sem mais assistência privilegiada do que a que agora parece passível de sobrevir.

eficazes de desenvolvimento econômico. Em muitas economias de renda média, em que a agricultura pesa menos, as práticas agrícolas são apenas um pouco menos influentes.

A grande importância das normas é indicada pelo desempenho bem diferente de países de condições agrolimáticas e históricas semelhantes e do mesmo potencial de desenvolvimento. A produção agrícola de Camarões e da Nigéria tem sido o dobro das de Guiné e Gana, e as da Tunísia e Colômbia têm sido o quádruplo das de Marrocos e do Peru.

Os incentivos exerceram influência generalizada nesse perfil de produção agrícola e comércio. Os países de mercado desenvolvido apoiam fortemente sua agricultura, e têm protegido grande parte dela contra a concorrência internacional. O preço desse apoio para governos e para consumidores, e as medidas protecionistas, aumentaram bastante nos últimos 30 anos porque o setor agrícola perdeu posição como fonte de emprego e renda. Esse estímulo em alto grau é um dos fatores do alto crescimento continuado da produção agrícola dos países industrializados e dos crescentes níveis de exportações de alguns deles, induzidas pela proteção. De modo geral o déficit líquido de alimentos das economias industriais de mercado se reduziu de 16% do comércio mundial de alimentos em 1965 para menos de 5% em 1978.

Em contraste, os preços relativos e outros incentivos costumam prejudicar os agricultores em muitos países em desenvolvimento, situação essa que mudou um pouco em algumas regiões em desenvolvimento nos anos 70. Taxas de câmbio supervalorizadas, tributação de exportações agrícolas, forte proteção a indústrias incipientes, e serviços paraestatais ineficientes de processamento e comercialização contribuem para prejudicar o produtor. Tais desincentivos têm prejudicado muito a agricultura da África subsaariana, por exemplo.

Razões do crescimento

As causas do progresso irregular da agricultura não ficam só nas diferenças de normas; outros fatores geralmente importantes, são clima, solos, tecnologia, o empenho dos governos, do setor privado e dos agricultores em investir na agricultura. O *World Development Report 1982* analisa essas fontes de crescimento agrícola, com atenção especial a fatores como o papel da ciência e da tecnologia na descoberta de novos métodos de produção; a adaptação dessas descobertas às condições de cada povo e cada país; a divulgação dos resultados e a tarefa de convencer os agricultores a adotá-los; e a montagem

da estrutura de apoio necessária para que as boas intenções se transformem em resultados concretos. O êxito da agricultura decorre de uma combinação ímpar de esforços públicos e privados na prestação de tais serviços de apoio. O governo pode prestar parte do apoio e dos incentivos que os agricultores não poderiam organizar eles mesmos. Cabe então aos agricultores e ao setor privado correrem os riscos inevitáveis envolvidos no aumento da produção.

Qualidades de solo e de clima têm criado uma variedade quase infinita de sistemas de cultivo em países em desen-

volvimento. O *Report* identifica cinco grandes zonas de cultivo com base no alimento mais consumido em cada uma — arroz, tuberosas, milho, sorgo, trigo. São estudadas também duas outras grandes zonas "mistas" da China e da Índia (ver gráfico 1).

Durante séculos os agricultores aumentaram sua produção apenas aumentando a quantidade de terra trabalhada. Isso não acontece mais. Nos últimos 20 anos o aumento da área cultivada contribuiu com menos de uma quinta parte do crescimento da produção agrícola dos países em desenvolvimento, e com menos ainda nos países

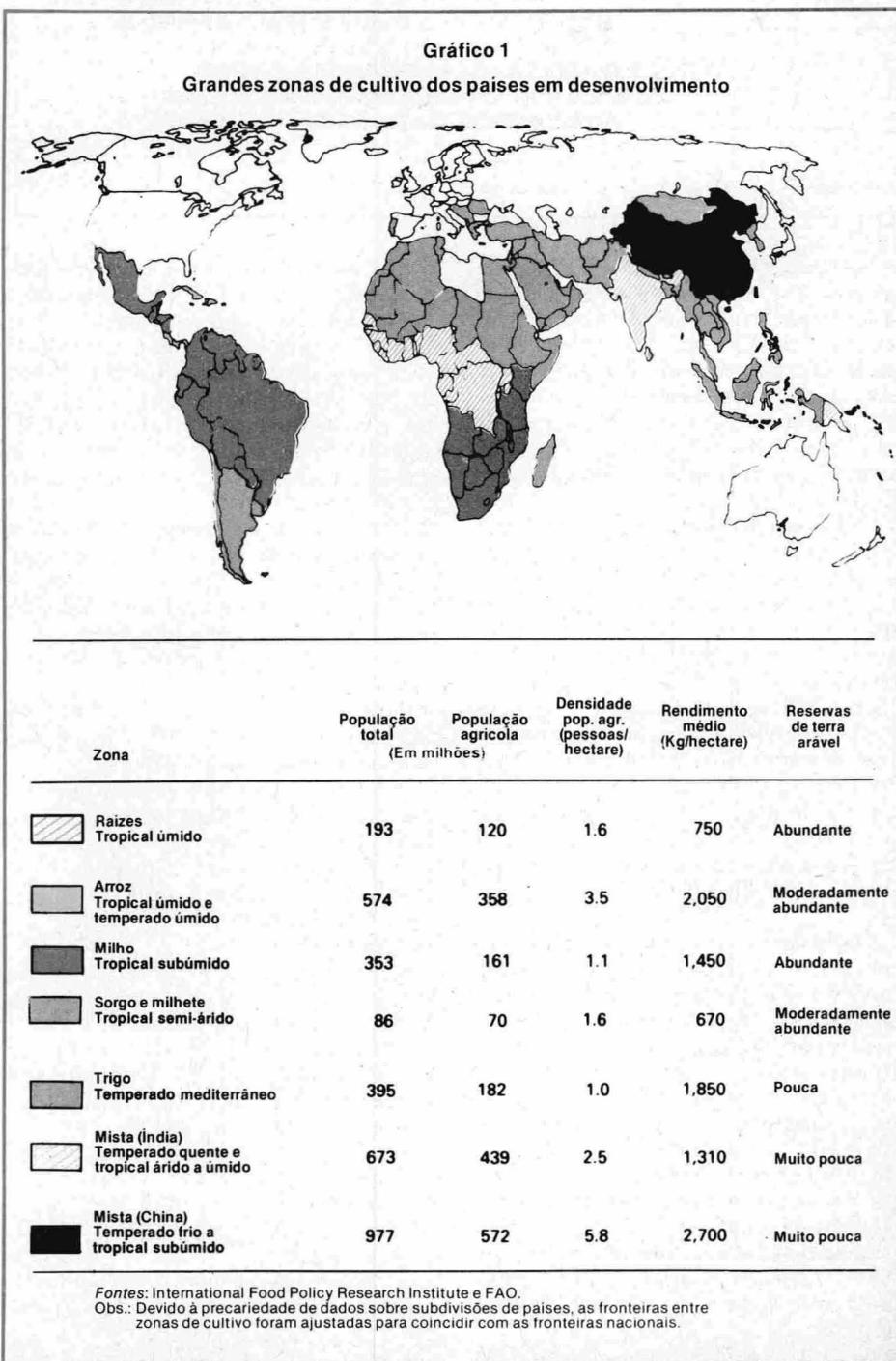
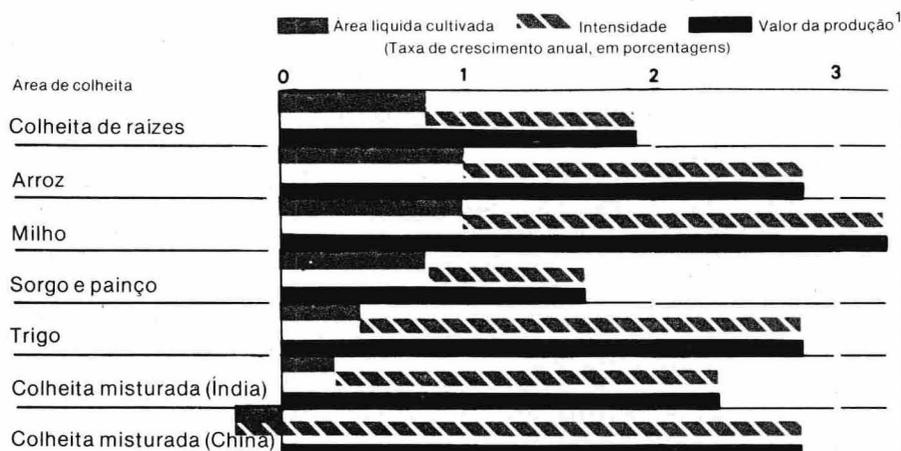


Gráfico 2
Contribuição da expansão e intensificação
para o crescimento da produção, 1961-80



Fonte: Organização de Agricultura e Alimentação (FAO).
¹ Preços do mercado mundial de 1974-76 constantes.

industrializados. Não obstante, ainda existe muita terra arável inaproveitada — de 500 milhões a 1,4 bilhão de hectares nos países em desenvolvimento contra cerca de 820 milhões de hectares em cultivo. Mas a terra inaproveitada não está onde estão as pessoas, e só de 10 a 15% dela como existia em 1980 poderão estar sendo cultivados em 2000.

O desequilíbrio entre população e reservas de terras é difícil de ser reparado. A insalubridade tem desestimulado o assentamento permanente em grandes partes das regiões tropicais e subtropicais, principalmente na África subsaariana, onde a onchocercíase e a doença do sono têm evitado a ocupação de grandes áreas férteis e limitado o emprego de animais para tração. Projetos de colonização são dispendiosos, e o desmatamento, a erosão do solo e a desertificação estão surgindo em zonas onde há pouca terra e muita gente (nos Andes, nos Himalaias e no Sa-hel).

Remover os entraves para a expansão da fronteira de terra seria um meio de incrementar o produto da agricultura. Um meio mais impressionante é o criado pelo surgimento e pela rápida expansão das fontes químicas e biológicas, cientificamente baseadas, do crescimento da agricultura, mantidas pelos investimentos em pesquisas, melhoria da terra e insumos industriais que transformaram a agricultura em extensas partes do mundo, desde 1950. Esmagadoramente dominantes nas duas décadas passadas, serão fontes ainda mais significativas para o futuro crescimento.

As fontes críticas de crescimento têm sido tecnologias de novas sementes, o

acesso à água (chuvas adequadas, irrigação ou drenagem), e insumos industriais, especialmente os fertilizantes. Cada um deles é de significação limitada, mas a combinação dos três contou em mais de 50% no aumento do produto da agricultura nas duas décadas passadas. O arroz, o milho e o trigo são os cereais comestíveis dominantes no mundo em desenvolvimento e, em cada zona em que eles predominam a produção aumentou cerca de 3% ao ano. Para o arroz e o milho, o aumento da área contribuiu com um terço do crescimento; na zona do trigo, com menos de um sexto. Fez-se muito menos progresso nas culturas de raízes, sorgo e milhete — menos de 2% ao ano de crescimento do produto, metade devida à expansão da área. Nas zonas de cultivo misto da Índia e da China — que significam metade da população do mundo em desenvolvimento, 30% da sua área cultivada, e mais de 50% da sua área irrigada — a intensificação contou talvez para todo o crescimento (ver gráfico 2).

A área irrigada se expandiu 2,2% ao ano, principalmente na Ásia, no Norte da África e no Oriente Médio. O investimento na irrigação atingiu os US\$ 15 bilhões anuais em 1980. Onde a nova tecnologia e os seus respectivos insumos eram acessíveis, os pequenos fazendeiros investiram fartamente nas suas próprias bombas de irrigação. No Sul da Ásia, os investimentos dos pequenos fazendeiros na irrigação atingiram os US\$ 15 bilhões, de 1960 a 1980, igualando o investimento total em irrigação no Norte da África, no Oriente Médio e na América Latina.

Houve um lucro alto devido à pesquisa na agricultura, identificada na

mente do público com a Revolução Verde no trigo e no arroz — o desenvolvimento de novas variedades de plantas com hastes curtas, que respondem muito bem aos fertilizantes e não são afetadas pela curta duração do dia, comum às áreas tropicais. Essas novas tecnologias de sementes são advindas dos centros internacionais de pesquisa em agricultura (o Centro Internacional de Melhoramento de Maíz y Trigo no México e o International Rice Research Institute das Filipinas) de meados do século, e no decorrer de uma década os fazendeiros as adotaram e transformaram as suas práticas e resultados de produção em todas as regiões onde podiam ser usadas. Lucros mais gradativos, mas igualmente impressionantes ocorreram com o milho e algumas outras safras tropicais. Entretanto, a pesquisa de outras safras de alimentos tropicais — especialmente raízes, tubérculos, milhete e sorgo — receberam pouca atenção até o final dos anos 60. O progresso dessas safras e, em geral, das safras de agricultura de alimentos regadas à chuva foi muito mais vagaroso. Esse desnível tecnológico, somado aos problemas de doença, aos baixos níveis de desenvolvimento, à infra-estrutura limitada, à falta de serviços de manutenção e às inadequadas políticas de incentivos combinaram para marcar o lento crescimento da África subsaariana.

Agricultura, pobreza e crescimento

Baseado no *World Development Report 1980* sobre a pobreza e o desenvolvimento humano, o deste ano examina as maneiras como as políticas e os programas de agricultura podem ajudar os absolutamente pobres. A grande maioria desse grupo — mais de 90% — é constituída de camponeses que operam ou trabalham em fazendas, ou fazem trabalhos não de fazenda que dependem em parte da agricultura. Mais da metade são pequenos fazendeiros que possuem ou arrendam sua terra; outros 20% são membros de fazendas coletivas, principalmente na China. Os restantes, de um quinto a um quarto, não têm acesso à terra. A subsistência desse último grupo é especialmente precária. Embora freqüentemente não sejam mais pobres que os mais pobres peões de fazenda, os trabalhadores sem terra estão mais sujeitos a verem suas atividades desaparecerem em períodos de crise e não têm a opção final de hipotecar ou vender sua terra.

A maior parte dos trabalhadores sem terra vivem em economias de mercado de baixa renda — mais de 80% deles estão em Bangladesh, Índia e Paquistão e o restante em áreas similares, como Java (Indonésia).

É indireto um dos meios pelos quais a agricultura pode contribuir para a redução da pobreza. O crescimento geral da economia, que oferece novas e mais produtivas oportunidades de emprego fora da agricultura, é essencial para o alívio da pobreza a longo prazo. O bom desempenho forte da agricultura pode estimular o processo de transformação estrutural da economia em geral. O crescimento da agricultura combinado com o da economia em geral cria mais empregos nos setores urbano e rural. Esse tipo de desenvolvimento simultâneo conduziu a transformações bem espetaculares em alguns países de média renda que vêm crescendo rapidamente, ao longo dos últimos 20 anos. Apesar do rápido crescimento de população e de força de trabalho, a cota de emprego da agricultura e o tamanho absoluto da força de trabalho da agricultura decresceu ou brevemente decrescerá em países como o Brasil, a Colômbia, a Indonésia, a República da Coreia, a Romênia, a Turquia, a Venezuela e a Iugoslávia. Se o impulso de crescimento for mantido, os ganhos e a produtividade na própria agricultura se acelerarão. E se o crescimento caludicante dos outros países for estimulador, mais países terão essa opção.

Mas a agricultura também pode dar uma contribuição direta para minorar a pobreza. No *Informe* damos primazia aos programas que enfatizam a produção dos pequenos fazendeiros, como um meio privilegiado de estender o alcance da agricultura para afetar os pobres. Enfatizamos a capacidade das unidades de produção centradas na família para usar as suas capacidades de trabalho e gestão para ultrapassar as supostas vantagens das grandes fazendas — economias de escala, mais acesso ao capital, nova tecnologia e insumos. Citamos no *Informe* numerosos projetos bancários que demonstram o êxito de tais programas e como eles mudaram com a experiência.

Discutem-se no *Informe* as grandes mas freqüentemente inexploradas possibilidades de converter o trabalho de baixo custo em capital de alto valor através de projetos de infra-estrutura rural bem esboçados. Faz-se uma referência particular à capacidade da China para levar avante tais empresas — o que sugere a necessidade de desenvolver em outros lugares estruturas institucionais mais efetivas.

A reforma agrária — no seu contexto mais amplo, o estabelecimento claro da propriedade e dos direitos de uso da terra (seja privada ou comunitária), assim como a fusão e a distribuição da terra em alguns casos — é discutida como um elemento crítico para estimular o incentivo para investir na agricultura, como fator de redução da pobreza através de melhor distribuição da ren-

da rural e como meio de melhorar a capacidade dos governos de taxar eficientemente e redistribuir os benefícios do crescimento da agricultura.

O *Informe* também considera as opções acessíveis ao governo e às agências internacionais para melhorar a segurança alimentar e a distribuição de alimentos através de programas que fornecem alimentos aos incapazes de comprar uma dieta adequada. Ressalta a importância de esboçar esses programas de modo a que sejam eficientes e complementem os esforços produtivos. Muito freqüentemente os subsídios de base ampla a alimentos fornecem víveres a grupos de renda razoável e pesam nos orçamentos oficiais de desenvolvimento. Algumas dessas opções são a pesquisa sobre as safras cultivadas e consumidas pelos pobres, a distribuição de alimentos aos grupos verdadeiramente necessitados e ações prontas e eficientes em face de emergências.

Problemas e prioridades

O *Informe* conclui que, num ambiente internacional incerto e possivelmente capaz de dar menos apoio, tanto os países de baixa renda como muitos dos países de renda média podem ganhar substancialmente com estratégias que explorem melhor o seu potencial para o crescimento agrícola. O desempenho agrícola foi pobre nas duas décadas passadas nesses países — e assim o seu índice de crescimento e os seus resultados na redução da pobreza também o foram — mas podem substancialmente melhorar a sua situação, mesmo num ambiente internacional que não seja melhor, mas também seja pior, do que no passado.

Agricultores do mundo inteiro demonstraram que, com tecnologia ade-

quada acessível e políticas domésticas apropriadas, farão sozinhos boa parte do investimento e não enjeitarão os esforços necessários para incrementar a produção agrícola. Isso está longe da visão estática dos fazendeiros como camponeses aferrados a tradições, lentos em mudar. E longe também da idéia em voga há 30 anos, de que, comparada com a indústria, a agricultura pouco contribuía para o crescimento.

O progresso contínuo da agricultura é vitalmente importante para o mundo em desenvolvimento, por duas razões principais:

- Cerca de dois terços da população tira o seu sustento da agricultura, como fazendeiros e peões de fazenda. Esses grupos incluem a grande maioria das pessoas mais pobres do mundo.

- Em virtude do crescimento da população e da renda, a demanda de alimentos nas economias em desenvolvimento deve aumentar em pelo menos um terço, ao longo da nova década. Se se fizer um progresso mais rápido no aumento das rendas dos grupos de renda baixa e nas economias de renda baixa, o aumento pode ser mais contundente.

O próximo aumento na demanda de alimentos tem profundas implicações, que vão bem além da própria agricultura. Geralmente, só cerca de 8% dos alimentos consumidos nos países em desenvolvimento são fornecidos por importações. Poucos países poderiam ver essa cifra aumentar rapidamente sem enfrentar problemas graves no balanço de pagamentos. Para enfrentar o crescimento da demanda dos alimentos, terão que suprir a sua grandeza sozinhos. Se podem ou não enfrentar esse desafio é um problema crítico para o futuro de centenas de milhões de pessoas. Não há uma resposta pronta para isso, exceto a observação de que, se o passado pode ser usado como um guia, então as melhorias na política e um forte consenso nacional da necessidade da pesquisa agrícola, da infra-estrutura e de incentivos poderiam levar a resultados impressionantes. O aumento do produto agrícola ao longo das duas décadas passadas confundiu as predições de fome generalizada que eram comuns nos anos 50 e 60. Desaprovou também a noção malthusiana de que o crescimento agrícola está sujeito às leis de ferro dos retornos diminuídos, para além do controle do homem. Se as tecnologias agrícolas puderem ser melhoradas, fontes adicionais mobilizadas e políticas apropriadas adotadas, tanto nos países industriais quanto nos em desenvolvimento, então um crescimento agrícola mais rápido poderá ser alcançado. O desenvolvimento econômico, principalmente nos países mais pobres, ganhará velocidade. E a pobreza será reduzida.



Harry E. Walters

Michèle Iannacci para F e D

norte-americano, é assessor de Agricultura e Planejamento Alimentar do Banco e fez parte da equipe central do World

Development Report deste ano. Mr. Walters estudou no San José State College e nas universidades de Washington e de Harvard. Entrou para o Banco em 1972 e já trabalhou em projetos agrícolas nos departamentos Europeu, do Oriente Médio e do Norte da África, e de 1975 a 1978 esteve emprestado pelo Banco ao Conselho Mundial de Alimentos. É autor de inúmeros artigos sobre alimentos, agricultura e economias planificadas.