

AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

JULIAN M. CHACEL

As presentes observações referem-se ao chamado Plano Trienal, na parte relativa à programação setorial específica para a Agricultura.

Convém, antes de mais nada, por em evidência minha posição quanto à idéia de planejamento vinculada às atividades agrícolas. O declínio, do após guerra aos dias de hoje, da importância relativa da Agricultura na formação do produto nacional, ao mesmo tempo que traduz a mudança estrutural característica do desenvolvimento acentua o valor crítico deste setor de produção. Vive-se numa quadra em que a Agricultura deixa de ser uma atividade predominantemente voltada para o exterior, a fim de ser predominantemente orientada para o suprimento de um mercado interno cujas necessidades estão em expansão. A rápida industrialização, o intenso crescimento populacional, os movimentos migratórios internos, a formação de grandes cidades, a expansão da renda urbana e conseqüente modificação dos níveis de aspirações modificam em volume e em conteúdo a demanda interna que, na hipótese de vir a ser inadequadamente atendida, pode conduzir a um crescimento desequilibrado de toda a economia. Dada essa série de fatores que provocam uma rápida mutação da economia como um todo é indispensável que o setor agrícola responda rapidamente aos estímulos provenientes dos demais setores (industrial e urbano) para que a continuidade do crescimento se produza sem maiores tensões. De sorte que, na medida em que essa resposta depende de melhor arregimentação e de novas combinações dos fatores de produção, se a ação governamental conducente a um planejamento puder garantir maior racionalidade no uso dos recursos disponíveis para a produção agropecuária, deve ser aceita como instrumento capaz de colocar o País na via do crescimento equilibrado.

Mas aceitar a idéia do planejamento das atividades agrícolas não me exime de apresentar alguns reparos ao texto do Plano Trienal. Imagino que foram grandes as dificuldades a vencer para elaborar o plano

dentro de prazo restrito: sei das severas limitações existentes quanto a quantidade e qualidade dos dados estatísticos disponíveis. Tudo isso, porém, não impede que, dentro do Plano, certas falhas na argumentação utilizada para o diagnóstico e certas imprecisões dos objetivos sejam apontadas. Creio mesmo que se o planejamento passa a ser um elemento institucional na vida econômica do Brasil, comentários que se façam sobre o Plano fazem parte de um processo de revisão e aperfeiçoamento que há de ser contínuo no tempo.

Tal como o Plano está redigido na parte referente à Agricultura há um flagrante desequilíbrio entre o diagnóstico e a terapêutica, quanto à precisão. O diagnóstico,* todo êle calcado na observação estatística do que se passou na Agricultura do após guerra até 1960, recorre a hipóteses e formula conclusões que embora passíveis de discussão estão apresentadas em forma explícita. Já na fixação de objetivos (programa de desenvolvimento, na terminologia do Plano) em vários casos tudo se resume numa vaga declaração de propósitos. Ademais o diagnóstico conduz, como se verá mais adiante, ao imperativo da Reforma Agrária como solução fundamental dos problemas da Agricultura brasileira: no entanto, no pequeno número de linhas consagrado pelo Plano à Reforma não há nada que indique o propósito de prontamente começar a modificar as relações de propriedade na Agricultura. Mas vamos por partes. Vejamos primeiro o diagnóstico; a seguir a definição de objetivos.

O diagnóstico contém como elementos essenciais: a) uma rigidez de oferta que é condicionada por uma estrutura agrária deficiente e b) uma relação de trocas (preços agrícolas/preços industriais) favorá-

(*) Na introdução à fase do diagnóstico, a Agricultura é qualificada como setor de crescimento induzido no processo de desenvolvimento e, por isso, a sua participação relativa no Produto Interno teria de declinar. Confesso que não entendi o significado dessa relação causal. Historicamente, a produção primária (e agrícola) de um país nos primeiros estágios de desenvolvimento orienta-se inicialmente para o setor de exportação, neste originando-se as poupanças que fazem germinar o processo de industrialização. Este foi o caso do Brasil, pelo menos até um passado muitíssimo recente. É possível que *doravante* a produção agrícola para exportação tenha perspectivas de expansão mais reduzidas que a produção orientada para o mercado interno ficando, assim, o crescimento real da Agricultura atrelado à intensificação da vida urbana. Com essa explicação adicional poderia admitir que o Setor Agrícola *venha a ser* de crescimento induzido. Mas no contexto o qualificativo é utilizado para o período 1947/1960, fazendo caso omissso do papel da agricultura no setor de exportação, a fim de explicar o declínio fatal da participação relativa da Agricultura na formação do Produto Interno. Este declínio se verifica por força da industrialização que a própria agricultura em certa fase ("terms of trade" favoráveis) contribuiu para acelerar, e independentemente de saber se o Setor Agrícola é de crescimento autônomo ou induzido.

vel à Agricultura. A argumentação é a seguinte: dada a disparidade da alta de preços o setor industrial fica obrigado a ceder “parte de sua renda ao setor agrícola, a fim de que este lhe assegure o abastecimento de matérias-primas e de alimentos para a mão-de-obra do setor urbano”. Essa transferência de renda não constitui estímulo para a elevação da produtividade agrícola porque distribuída com enorme desigualdade “não atinge em sua maior parte àqueles que trabalham na terra”. E segue a conclusão: a continuação do desenvolvimento fica comprometida porque com a transferência de renda o setor industrial vê diminuída a sua capacidade de investir, ao mesmo tempo que a extrema concentração da renda no setor agrícola impede a expansão do mercado interno.

Ninguém contestaria que a estrutura agrária do Brasil corresponde a uma distribuição extremamente desigual das terras, em certas áreas. Mas não creio que seja absolutamente correto estabelecer uma relação causal entre estrutura agrária e rigidez da oferta. A agricultura brasileira tem demonstrado em várias ocasiões enorme sensibilidade aos estímulos de preço. É possível que haja uma rigidez de oferta para *certos* produtos agrícolas de elasticidade-renda de demanda comparativamente elevada, cuja produção em escala crescente exige uma mudança de tecnologia. Mas por certo isso não se aplica a muitas das culturas agrícolas tradicionais de mercado interno. De sorte que a afirmação inicial parece-me fruto de uma generalização excessiva, a partir de hipótese de trabalho insuficientemente testada. Parece em tudo isso haver a preocupação dominante de garantir uma “resposta” da agricultura ao estímulo da mudança estrutural via Reforma Agrária, qualquer que ela seja já que neste particular o Plano é quase omissivo, relegando à condição de figurante secundário uma política de preços agrícolas objetivamente fundamentada.

Para que a relação de trocas favorável à Agricultura no período de observação considerado no Plano resultasse num “ganho líquido” da Agricultura produzindo, assim, a transferência de renda no sentido urbano-rural (que é a peça de resistência da argumentação que sustenta o diagnóstico) seria preciso: a) que a Agricultura não tivesse sua melhoria na relação de trocas absorvida por uma baixa de produtividade e b) que o custo dos “inputs” provenientes do setor industrial ou urbano não se elevasse em ritmo superior ao do aumento dos preços agrícolas.

No que concerne aos rendimentos físicos a afirmativa de que se mantiveram constantes durante o decênio dos anos 50 parece aceitável, à luz das informações estatísticas existentes. Como este período caracterizou-se pela constância de tecnologia e pela abertura de novas frentes

agrícolas é bem possível que a alta produtividade das terras novas tenha compensado o declínio de fertilidade das áreas tradicionais de agricultura, mais próximas dos grandes centros urbanos.

Para demonstrar que o ritmo de elevação dos preços dos "inputs" industriais foi mais lento que o aumento médio dos preços agrícolas o Plano argumenta com os preços dos fertilizantes e defensivos, subsidiados via sistema cambial, entre 1953 e 1960. Estes representam menos de 5% do produto agrícola ao custo dos fatores¹. Não alinha preços de outros "inputs" e mais especialmente omite na fundamentação do diagnóstico a evolução dos preços dos implementos de produção doméstica, utilizados em escala crescente à medida que se aproxima o fim do período de observação. Não parece crível que a substituição de importação, que se faz necessariamente a preços mais altos, tenha deixado de repercutir sobre a estrutura de custos agrícolas. Mas acima de tudo, nessa questão da elevação mais rápida dos preços dos produtos agrícolas vis-a-vis dos preços dos produtos industriais que conduziria a uma transferência de renda no sentido urbano-rural, a argumentação peca pela transitoriedade. Desde o retorno ao sistema de taxa única de câmbio desapareceram os subsídios aos fatores produtivos de origem industrial e destinação agrícola que eram obtidos via importação. E como a indústria doméstica progrediu enormemente supre hoje a maior parte das necessidades da Agricultura em matéria de manufaturas. De sorte que atualmente, sem dúvida alguma, a alta de preços agrícolas deriva não só da ação da demanda como também de um deslocamento para cima da estrutura de custos.² Assim, ainda que a hipótese em foco fôsse inteiramente correta até 1960, sua extrapolação para a década 1960-70, extrapolação que é essencial para demonstrar a validade do mecanismo de transferência de renda em favor da Agricultura que diminui a capacidade de investir do setor industrial, não tem mais razão de ser.

Note-se ainda que o plano faz referência ao Sistema de licitação cambial unicamente para demonstrar a existência de subsídios a certos "inputs" industriais absorvidos pela agricultura. Em parte alguma do capítulo em foco menciona que o sistema cambial nascido com a instrução 70 permitiu conceder câmbio favorecido ao setor industrial, numa transferência de renda no sentido da agricultura para a indústria.

1) Ver *Pesquisa Agrícola em São Paulo*, "Revista Brasileira de Economia", junho de 1962.

2) Note-se por exemplo que um importante item de qualquer estrutura de custos é constituído pelos salários e que os salários industriais elevam-se, dentro da alta geral, mais rapidamente que os salários agrícolas por força do poder de negociações das organizações sindicais.

A impressão final sôbre o diagnóstico que o Plano faz é de que o mesmo se apóia em insuficiente número de verificações estatísticas sôbre a agricultura do Brasil para demonstrar, de forma até certo ponto apriorística, que fora da Reforma Agrária não há salvação. A insuficiência de fundamentação estatística para testar devidamente as hipóteses bem demonstra a necessidade de expandir e aprofundar os estudos sôbre economia rural no País. A Reforma Agrária é sem dúvida um imperativo de ordem social e um veículo para forçar a mudança na estrutura de produção e a adoção de nova tecnologia. Mas nesse ponto o diagnóstico desliga-se dos objetivos porque ressalvada a hipótese de uma Reforma via processo revolucionário, a mudança na relação de propriedade far-se-á através de decênios extravasando, por conseguinte, do tempo de ação do presente Plano. Talvez, porisso, o problema da Reforma Agrária não tenha sido devidamente contemplado em face do diagnóstico feito.

Com respeito aos objetivos, minhas observações são de ordem muito geral e não discutem o acêrto ou não dos algarismos apresentados.

Uma primeira observação diz respeito à transformação automática de certas projeções em metas a ser atingidas. As projeções referentes a produtos alimentares (e nesse particular tenho absoluta segurança porquanto orientei a preparação das mesmas) são de caráter puramente mecânico, isto é, correspondem a volumes de produção e níveis de consumo que serão atingidos, se prevalecerem as condições observadas no passado. Isto talvez não tenha gravidade maior por ter o Plano um tempo de ação de prazo médio. Mas tem maior importância a aceitação passiva dos excedentes e insuficiências apontadas pelas projeções, se o Plano há de ser entendido como um conjunto de medidas destinadas a modificar uma realidade que não se considera social e economicamente como desejável.

Diz ainda o Plano com respeito aos produtos alimentares: "No intuito de provocar reações mais rápidas da oferta, deverão as agências governamentais responsáveis pelo fomento agropecuário e pelo abastecimento, identificar e selecionar zonas ecológicamente mais favoráveis à produção de alimentos essenciais, para sôbre êles agir com mais vigor, de modo a obter, em curto prazo, impactos expressivos sôbre o suprimento de bens alimentares." Quer me parecer que essa identificação e seleção é da essência do próprio Plano e dêle fazendo parte integrante, ao invés de limitar-se em ser um propósito a cumprir posteriormente.

Também no que se refere aos produtos de exportação o Plano aceita passivamente certas tendências vindas do passado. Apenas com rela-

ção ao café há objetivos quantificados de forma precisa, porque o Plano absorve a programação do GERCA (Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura). Vale dizer que tais objetivos foram fixados independentemente da existência do Plano Trienal.

Quando aborda a Ação Governamental, o Plano torna-se mais tímido diante da necessidade de quantificação de objetivos. Faz o histórico dos diversos serviços que compõe a ação governamental e põe em relêvo as insuficiências mas não diz claramente como estas devem ser corrigidas. Vejamos alguns exemplos:

Em matéria de crédito a recomendação do Plano é textualmente a seguinte: "cabe neste setor, introduzir maiores simplificações e maior funcionalidade, paralelamente com a garantia de recursos aos órgãos de crédito, compatíveis com as necessidades de produção". Ora na apresentação do Plano, na parte referente à política creditícia lê-se: "o crédito ao setor privado deverá crescer em momento correspondente à elevação do nível de preços adicionado ao aumento do produto real. Os tetos fixados para as distintas carteiras do Banco do Brasil correspondem a essa expansão, A política de redesconto e de recolhimento de depósitos por conta da SUMOC deverá assegurar idêntico comportamento aos bancos comerciais privados". Se há tetos fixados para as diversas carteiras do Banco do Brasil e estão definidas as diretrizes para os bancos comerciais é evidente que o Plano deveria por em evidência o volume de crédito a ser concedido e sua distribuição pelos diversos tipos de atividade agrícola, de acôrdo com os incentivos e prioridades que devem orientar a produção.

Outro exemplo de preocupação em evitar a quantificação reside no capítulo referente aos Armazéns e Silos. O Plano refere-se a uma capacidade estática de armazenamento existente em 1955 e diz umas quantas platitudes a respeito da importância de um programa de construção de armazéns e silos. Não há uma indicação sôbre a expansão da capacidade de armazenamento oficial, a localização geográfica dos novos armazéns, suas características, destinação etc. . .

Em matéria de política de preços mínimos o Plano aceita os critérios legislativos existentes e considera que com a criação da SUNAB e outras providências "estará o Govêrno capacitado para executar um programa de desenvolvimento da agricultura brasileira, reclamado pela economia nacional". Só não diz como.

Fica, da leitura da programação agrícola do Plano Trienal a impressão de um diagnóstico formulado sem suficiente evidência estatística

e com objetivos vagamente definidos. É possível que a premência de tempo que regeu a elaboração do Plano seja responsável pela sensação que domina o leitor quanto a existência de objetivos alinhavados às pressas, por diferentes mãos, e que em muitos casos não vão além do terreno das coisas óbvias. Na parte agrícola vale o Plano como um princípio, mas creio que há ainda uma longa estrada a percorrer, em termos de medidas efetivas.