

## Uma Linha Estratégica de Desenvolvimento Agrícola

### *A Strategic Line for Agricultural Development*

JOSÉ ELI DA VEIGA\*

---

RESUMO: Este artigo enfoca a importância estratégica de políticas de alimentos baratos e atribui a esse tipo de intervenção estatal o baixo nível de benefícios atuais em agricultura capitalista desenvolvida. Como consequência, a agricultura corporativa foi inibida e o abandono familiar encontrou condições favoráveis para o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Preços agrícolas; desigualdade; agricultura familiar.

ABSTRACT: This article focuses on the strategic importance of cheap food policies and imputes to that sort of state intervention the low level of current benefits in capitalist developed agricultures. As a consequence, corporate farming has been inhibited and family farming has found favourable conditions to develop.

KEYWORDS: Agricultural prices; inequality; family agriculture.

JEL Classification: Q11; Q18; O13.

---

Quando se examina a produção científica mais recente sobre desenvolvimento econômico, encontram-se pelos menos três tipos de análises bem diferentes que convergem para uma mesma conclusão: que a desconcentração da riqueza é o alicerce do crescimento sustentado. A primeira pode ser encontrada nos trabalhos da “escola da regulação” (Aglietta, 1979; Boyer, 1979; Granou et al., 1983); a segunda, nos trabalhos dos proponentes das estratégias de desenvolvimento “orientadas para a equidade” (Adelman, 1975 e 1980; Adelman e Morris, 1973; Adelman e Robinson, 1978) e a terceira na contribuição de pelo menos um autor “neo-marxista”: Alain de Janvry (1981).

O que há de comum nesses três tipos de abordagem é a preocupação em entender as circunstâncias em que se deu o salto de qualidade do capitalismo em nossa época. Os regulacionistas estudaram o caso pioneiro dos Estados Unidos da década de 30 e seu desdobramento na Europa do pós-guerra. Os estrategos da equidade debruçaram-se principalmente sobre os tigres asiáticos e acabaram disse-

---

\* Do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – FEA/USP, São Paulo/SP, Brasil.

cando o caso da Coréia do Sul. De Janvry procurou estabelecer as diferenças fundamentais entre a dinâmica econômica dos países capitalistas desenvolvidos e a que vigora nos subdesenvolvidos, com especial atenção para a América Latina.

A questão-chave que decorre desses estudos é a passagem de um padrão fundamentalmente extensivo de crescimento, baseado na expansão da economia para novos setores e novas áreas, sem grandes alterações nos níveis de produtividade e nos padrões de consumo, para um padrão intensivo, no qual o rápido aumento da produtividade e a produção em massa engendraram substanciais mudanças nos padrões de consumo e nos modos de vida, tornando o poder aquisitivo do salário o componente central da demanda. No capitalismo moderno, a expansão do mercado passou a estar cada vez mais centrada na dinâmica de consumo das camadas populares, característica essencial da acumulação “socialmente articulada” (De Janvry, 1981) ou do “regime intensivo de acumulação”, como dizem os regulacionistas.

A acumulação predominantemente intensiva implica que os próprios trabalhadores consumam uma parte considerável dos novos produtos. Acontece que, até o período compreendido entre as duas guerras mundiais, os gastos com alimentação tinham enorme peso no orçamento familiar dos assalariados, limitando, por consequência, o alcance da expansão industrial. A partir dos anos 30, nos Estados Unidos, e meados dos anos 50, na Europa, as despesas com alimentação deixaram de ter tanta importância nos orçamentos, enquanto uma parte crescente passava a ser consagrada aos bens duráveis, exatamente os produtos associados aos altos ganhos de produtividade.

O papel crucial que os preços alimentares desempenharam no aumento do poder aquisitivo dos salários e na redistribuição de renda real está no centro das análises de Williamson (1977) e Lindert e Williamson (1980) sobre o caso dos Estados Unidos. Lá, a alteração do padrão distributivo foi tão significativa, durante os 22 anos que separaram a Guerra da Coréia da Crise de 29, que tem sido denominada *income revolution*. Em nenhum outro período da história daquele país houve um movimento tão acentuado em direção à igualdade. Não resultou de políticas públicas do Welfare State, como passou a acontecer a partir dos anos 50. Durante essa transição houve redução da renda pré-fisco dos mais ricos acompanhada de um aumento da dos mais pobres. E o nivelamento não ocorreu principalmente durante os anos da Segunda Guerra, como frequentemente se afirma. Estendeu-se por todo o período de 22 anos, sendo que os estratos intermediários perderam menos que os mais ricos durante a Depressão e os mais pobres ganharam mais que todos os outros durante a década de 40.

Durante essa longa fase, que ultrapassou dois decênios, o custo de vida subiu muito mais para os ricos. E, quando se examina em detalhe o impacto dos preços nos níveis de desigualdade, constata-se que o barateamento alimentar foi literalmente estratégico, como mostrou Williamson desde 1977.

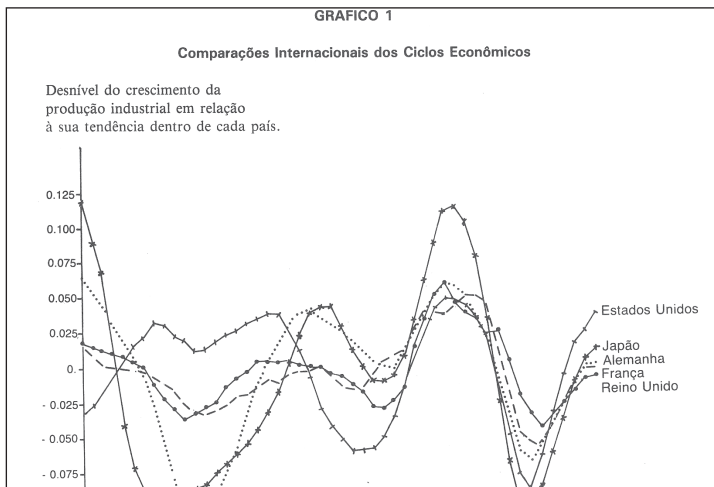
Os gráficos 1, 2 e 3 permitem uma comparação entre a evolução dos preços alimentares nos Estados Unidos, Japão e Brasil. Constata-se facilmente que, ao contrário do que aconteceu nos países que mais se desenvolveram, aqui se convive

com uma tendência à elevação dos preços reais dos alimentos há mais de 30 anos, embora tenha sido relativamente contida, por curtos períodos, ao final dos anos 50 e durante o período milagroso. E ainda mais chocante é notar a aceleração inédita dessa tendência durante os anos 80.

Ora, tudo indica que a economia brasileira dava os primeiros sinais de estar ingressando em sua fase intensiva no final dos anos 70 (Castro, 1990), mas que a formação de seu mercado de consumo de massa foi atropelada durante a década de 80. Terá sido mera coincidência?

Talvez não. E a suspeita de que não se trata de uma coincidência fica mais forte quando se pensa em duas características básicas das sociedades capitalistas que mais se desenvolveram: sua opção pela agricultura familiar e seu modelo de administração dos mercados agrícolas.

Gráfico 1



## 1. A AFIRMAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Durante o século XIX houve, por toda parte, uma grande hesitação entre o fomento de uma agricultura organizada conforme o modelo fabril – com nítida separação entre as funções diretivas e executivas do processo produtivo – e o apoio à adaptação da agricultura camponesa aos desafios que lhe colocava o desenvolvimento urbano-industrial. O fascínio exercido pelo *high-farming* britânico foi tão intenso que entusiasmou tanto governos de nações predominantemente camponesas – como a França e o Japão – quanto os governos dos chamados países novos, que ainda expandiam suas fronteiras econômicas.

Na França do Segundo Império, quando foi estabelecido o tratado de comércio com a Grã-Bretanha, houve uma grande onda de louvor governamental e intelectual em favor da industrialização da produção agrícola. A meta era estimular o desenvolvimento da *belle agriculture* à inglesa, pela multiplicação do “*véritable country*

*gentleman français* [ ...], *cet être précieux et rare*” (Servolin, 1985: 184). No Japão, logo após a Revolução Meiji, quando o novo governo decidiu romper com 220 anos de isolacionismo, houve inclusive a contratação de consultores europeus para que fosse implantada a via inglesa. Mas era impraticável converter uma economia tão profundamente camponesa em grandes fazendas cultivadas por assalariados. Assim, apesar de se declararem partidários do sistema inglês, os governantes reconheceram que o sistema camponês deveria ser mantido, apoiado e promovido, restringindo a implantação de fazendas baseadas no trabalho assalariado somente ao caso da colonização da região norte. As terras de Hocaido foram, então, doadas a ex-samurais e grandes glebas foram entregues a expoentes da Revolução Meiji. Todavia, assim como a tentativa francesa, lá também a experiência não vingou. Os proprietários acabaram por desistir de explorar suas fazendas à moda inglesa, entregando-as paulatinamente a famílias arrendatárias (Ogura, 1982: 28).

Gráfico 2

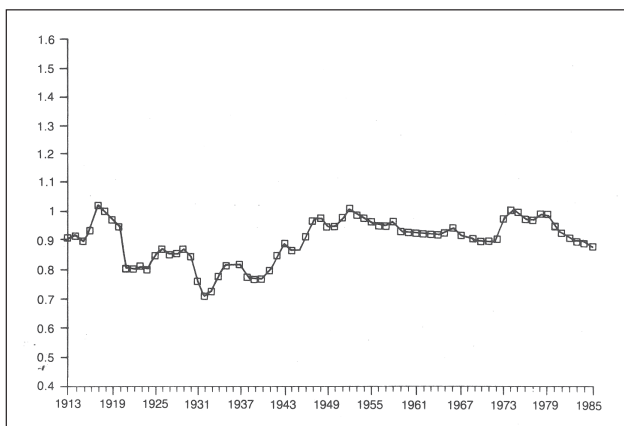
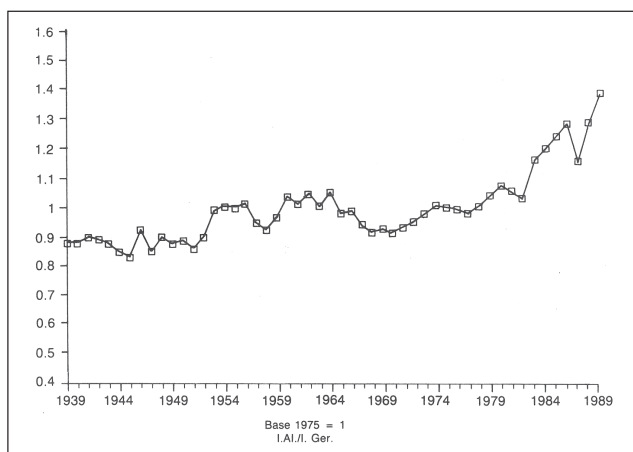


Gráfico 3



O mesmo tipo de indecisão acompanhou a formação da agricultura norte-americana. Desde o final do século XVIII chocaram-se duas visões a respeito da ocupação das novas áreas. Uma, conservadora, que lutava para que as terras públicas fossem vendidas, em grandes quinhões, a preços altos e com pagamento à vista. Outra, liberal, que pretendia garantir o acesso à propriedade a todos através da venda de parcelas menores, a baixo preço e com crédito de longo prazo. A promulgação da famosa Homestead Law, que procurou facilitar a distribuição de lotes de 65 hectares, deu-se em 1862, quando a rebelião do Sul permitiu que o jovem partido Republicano tivesse maioria no Congresso. Esse partido era emanção dos meios industriais e financeiros do Nordeste, francamente partidários da *free-land*. Posteriormente, uma extensa legislação complementar foi abrindo brechas para a constituição de grandes propriedades e outras tantas foram sendo descobertas pelos vários tipos de especuladores. Assim, nas quatro últimas décadas do século XIX – período no qual a área apropriada por particulares mais do que dobrou, passando de 407 para 839 milhões de hectares –, apenas 80 milhões foram transferidos diretamente do patrimônio público a *homesteaders*. Mais de 4/5 das terras apropriadas entre 1860 e 1900 foram compradas de diversos tipos de vendedores, principalmente companhias de estradas de ferro, grileiros e o próprio governo. Então, sem pretender negar o papel da Homestead Law na distribuição de terras aos camponeses anglo-saxões, germânicos e escandinavos que atravessaram o Atlântico no século XIX, é preciso que se diga que foi relativamente tímido quando se considera o movimento global de privatização de terras. De resto, a monopolização fundiária foi regra na Califórnia, devido não só à falta de interesse político em aplicar o sistema do *homestead* mas também à inércia das instituições que haviam sido introduzidas pelos espanhóis antes da anexação pelos Estados Unidos. Fenômenos bastante parecidos ocorreram também no Texas, na Flórida, no Novo México e nas Grandes Planícies (Cochrane, 1979: 42-84; Dorel, 1985: 173).

Na Grã-Bretanha, o encanto pela agricultura patronal sofreu duro golpe nas últimas décadas do século XIX, quando a Grande Depressão (1873-95) escancarou a vulnerabilidade do sistema do *high-farming*. Na virada do século muitos especialistas em assuntos agrícolas foram acometidos de uma súbita admiração pelo campesinato francês e passaram a pregar uma reforma agrária que gerasse propriedades familiares. O mais conhecido slogan dessa corrente reformista – “Três acres e uma vaca!” – que se referia à questão irlandesa, acabou tendo muitas repercussões legislativas na Grã-Bretanha em 1892 e, de maneira ainda mais efetiva, no início do século XX. Entre a vitória dos Liberais, em 1906, e o final da Primeira Guerra Mundial, houve uma mudança decisiva na estrutura de classes da sociedade rural (Newby, 1987: 151-152).

É preciso ter claro, portanto, que, com exceção da precursora Dinamarca, todos os países que formam hoje o Primeiro Mundo só optaram firmemente pelo fomento da agricultura familiar no início do século XX, principalmente no período que se segue à Primeira Grande Guerra. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que não são evidentes as razões que comandaram esse redirecionamento das políticas públicas voltadas ao setor agrícola.

As especificidades do processo produtivo agrícola permitem entender por que a forma familiar de produção pode ser tão resistente e durável neste setor (Servolin, 1989: 39-42). No entanto, elas não parecem suficientes para que se estabeleça uma nítida diferença de potencial técnico-econômico entre a forma familiar e patronal de produção agrícola. No máximo pode-se mostrar convincentemente que as forças endógenas as colocam em pé de igualdade, em termos microeconômicos. Também não existem evidências que possam confirmar a hipótese (muito em voga na década de 70) de que a agricultura familiar “requer taxa de lucro inferior à capitalista”. Trata-se, portanto, de procurar entender quais foram os fatores exógenos que favoreceram a afirmação da agricultura familiar em todas as economias capitalistas durante a primeira metade do século XX, isto é, durante a transição para a idade de ouro do capitalismo.

## II. *TREADMILL*

A necessidade de obter comida farta e barata levou os governos dos países centrais a incitar a expansão da produção agrícola através de um ritmo de progresso tecnológico sem precedente. Devido a certas particularidades do setor, como a atomização da oferta e certas inelasticidades, eram muito comuns as bruscas quedas de preços. As políticas agrícolas passaram, então, a combater esse fator de instabilidade e incerteza, procurando compatibilizar a necessidade de reduzir gradualmente os preços alimentares ao consumidor com a necessidade de garantir um aceitável nível de vida para os agricultores. E uma das principais consequências desse esforço conciliatório foi a instauração de uma dinâmica de modernização agrícola, muito bem descrita, no final da década de 50, por Willard W. Cochrane através da feliz imagem do *treadmill*. Trata-se de um aparelho, muito usado até o século XVIII, para transformar o andar humano em força motriz. Os infelizes, em geral prisioneiros, subiam em pedais fixados em torno de um cilindro, fazendo girar seu eixo, sem que, no entanto, sáíssem do lugar. A parábola de Cochrane é, resumidamente, a seguinte:

O agricultor que adota a última palavra em tecnologia (*the early-bird farmer*) constata que seus custos de produção unitários foram, de fato, reduzidos. Como resultado dessa adoção Mr. *Early-bird* aumenta o output de sua firma e obtém lucro. Ele continuará a obter esse lucro enquanto o preço se mantiver no nível inicial. O preço pode ficar nesse nível devido à situação atomizada do setor. O aumento de output realizado no estabelecimento do senhor *Early-bird* terá influência infinitesimal na oferta setorial. Assim, a mesma possibilidade de lucro estará aberta aos outros inovadores que logo passarão a imitá-lo. Então, a produção aumentará consideravelmente e – numa situação de livre mercado – este aumento causará a queda do preço.

Com a disseminação da informação sobre a nova tecnologia o preço vai caindo, o agricultor médio (*Mr. Average-farmer*) também vai querer adotar a inovação, expandindo ainda mais a oferta e aumentando a pressão para que o preço caia. Se

o mercado for, de fato, concorrencial, o preço cairá a tal nível que acabará por varrer todos os benefícios econômicos até ali obtidos por quem adotou a nova tecnologia. As firmas voltariam, então, ao ponto de equilíbrio de longo prazo, situação na qual elas nem ganham nem perdem. Isto é, neste ponto, o preço de mercado cobre os custos de produção, incluindo-se nestes custos a remuneração do agricultor, tanto por seu trabalho físico como por sua administração. O que não existe mais é aquele acréscimo remunerativo anteriormente chamado de lucro.

A longo prazo os beneficiários do avanço tecnológico são, portanto, os consumidores. Eles receberão a mesma quantidade de produto (ou mais) por preço inferior. Os prejudicados pelo avanço tecnológico serão os agricultores mais retardatários (*laggards*), que, por este ou aquele motivo, não adotaram a nova tecnologia. Não poderão cobrir todos os seus custos e serão levados a sair do ramo.

O agricultor de vanguarda encontra-se, então, em um *treadmil*. Na medida em que seus companheiros seguem seu exemplo, eles voltam todos juntos à situação não rentável (*no-profit situation*). No contexto do livre mercado, a adoção de novas tecnologias força os agricultores participantes a pedalar um *treadmill*. E os que decidirem não pedalar serão empurrados à falência.

Conforme os retardatários vão sendo forçados a abandonar o setor, seus ativos vão sendo adquiridos pelos que ficam, principalmente pelos *early-bird farmers* que prosperam graças aos ganhos temporários obtidos em sua ação de vanguarda. Essa aquisição dos bens de produção de seus vizinhos menos afortunados não altera o custo de produção unitário da vanguarda, pois o aumento do aparato operacional provoca retornos constantes. Assim, o progresso tecnológico promove uma redistribuição de ativos, fazendo com que a produção comercial se concentre cada vez mais em fazendas cada vez maiores.

O que acontece, então, com o *treadmill* quando o governo introduz um patamar de suporte de preço, como ocorre nos Estados Unidos desde 1933? Cochrane aponta duas mudanças básicas em seu funcionamento. A sustentação de preços protege o lucro obtido pelos *early-bird farmers* e provoca o aumento do preço da terra, devido à concorrência entre os agricultores na corrida pela aquisição dos ativos fundiários de seus colegas que partem. Além disso, ela induz a uma expansão ainda mais importante da produção agrícola, pois os agricultores que permanecem procuram, através do tamanho, obter maiores fatias da massa de lucros. Neste caso, é o aumento dos custos fundiários que levará à situação de equilíbrio, na qual os agricultores voltam a cobrir apenas os seus custos de produção (inclusive remuneração do trabalho físico e administrativo).

A política de sustentação de preços, sugere Cochrane, faz com que o *land market treadmill* tome o lugar do *product market treadmill* que funcionaria numa situação de plena concorrência. E suas deduções são absolutamente consistentes com os fatos e tendências econômicas da agricultura norte-americana no período 1950- 70. Deve-se perguntar, entretanto, se uma proteção direta à renda dos agricultores – isto é, sem sustentação de preços – não os livraria do terrível *treadmill*. A resposta do autor é negativa. Se tais pagamentos estiverem, de alguma forma,

ligados ao volume de produção e se houver livre mercado para ativos fundiários, o *treadmill* não desaparece.

Na verdade, os agricultores não têm como escapar do *treadmill*. Qualquer aumento de sua renda – proveniente do avanço tecnológico, da expansão das exportações, de programas governamentais de assistência, ou de uma combinação de todos esses fatores – terá de se dissipar no processo, através da queda de preços ou do aumento do preço da terra. As políticas agrícolas adotadas pelos governos americanos foram excelentes para a estabilização dos preços e da remuneração dos agricultores, mas não tiveram sucesso no sentido de um soerguimento da taxa de lucratividade da agricultura, a não ser no curto prazo. Os ganhos provenientes desses programas logo se transformaram em altos preços fundiários, os quais, por sua vez, elevaram a estrutura de custos do conjunto dos estabelecimentos, empurrando os agricultores para a posição de lucro-nulo. Essas foram as regras do jogo que prevaleceram na agricultura americana até o início dos anos 70, apesar de não terem correspondido à vontade dos participantes.

### III. RENTABILIDADE

Durante a modernização da agricultura americana a remuneração média dos agricultores só era maior do que a dos assalariados agrícolas e outros trabalhadores braçais do setor de extração mineral. Ela representava menos de um terço da remuneração média dos empresários e gerentes não agrícolas e correspondia apenas à metade da remuneração média dos operários urbanos (Hathaway, 1963: 42). Para estudar tão dramática disparidade de renda, Bellerby (1956) estabeleceu o conceito de “renda estímulo” (*incentive income*). Procurava, através dessa noção, isolar a remuneração referente ao trabalho humano. No setor agropecuário, tal remuneração corresponde ao retorno ao agricultor enquanto trabalhador-técnico-gerente. Não inclui qualquer retorno à propriedade da terra, ou ao capital. Pelos seus cálculos, a renda estímulo dos agricultores no período entre as guerras mundiais variou entre um máximo de 46% da renda média dos demais setores econômicos, em 1920, e um mínimo de 32% em 1940. Aplicando o mesmo procedimento, Cochrane (1958) concluiu que, no imediato pós-guerra, tal relação evoluía da seguinte maneira: 50% em 1947, 44% em 1950 e 30% em 1955. A partir daí houve uma gradual recuperação, durante a década de 60, seguida de uma brusca elevação, no início dos anos 70, e de uma enorme queda que se acelerou a partir de 1979 (Marion, 1986).

Entre 1914 e 1942 esse arrocho da remuneração corrente dos agricultores não foi sequer compensado pela valorização de seus ativos fundiários, visto que o preço da terra registrou uma queda de 59%. Foi somente a partir de 1942 que a propriedade da terra agrícola passou a ser um fator de enriquecimento (Lindert, 1988: 61). Mesmo assim, quando se inclui a valorização de todos os ativos, constata-se que, durante o período 1950-65, a atividade agrícola nos Estados Unidos continuou a ser menos rentável que aplicações em ações (Knutson, 1983: 192).



As intervenções dos governos americanos mantiveram os preços pagos ao produtor acima do nível que eles teriam atingido em situação de mercado livre, mas sempre abaixo da paridade. Esta só poderia ter sido atingida com aumentos de preços variando entre 20% e 40%, conforme o ano, segundo os cálculos de Cochrane. No entanto, deputados com bases eleitorais urbanas, líderes industriais e sindicalistas se opunham a esse tipo de aumento dos preços agrícolas devido ao impacto que teriam no nível dos preços alimentares ao consumidor. As administrações presidenciais também se opunham à elevação dos patamares de sustentação de preços devido ao aumento dos custos e devido às dificuldades que criariam para as exportações. Assim, os níveis de sustentação que emergiram representavam uma espécie de pacto: um compromisso entre os apelos dos agricultores por plena paridade e as pressões urbanas para manter baixos os preços alimentares e os gastos governamentais. Fixando a maioria dos preços agrícolas em torno de 80% da plena paridade, o governo conseguia estabilizar os preços alimentares e manter seus gastos a um nível tolerável (Cochrane, 1979: 383-384).

Ou seja, a estabilização dos preços e da renda dos agricultores não se traduziu em elevação da rentabilidade dos investimentos privados no setor. Os ganhos de curto prazo obtidos pelos agricultores logo foram canalizados em altos lances no mercado fundiário que ajudaram a elevar a estrutura de custos de todos os agricultores levando-os todos à posição de lucro-nulo (Cochrane, 1979: 394-5).

Em linhas gerais, este foi o padrão das políticas de modernização agrícola que acabou vingando em todos os países capitalistas desenvolvidos. Em alguns casos, este tipo de diretriz chegou a ser fixado, sem rodeios, nos próprios documentos oficiais. Na França, por exemplo, a ação do Estado voltada para o setor agrícola é coordenada e financiada pelo Fundo de Garantia e Orientação que, desde 1960, foi rebatizado como FEOGA (Fonds d’Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles). Segundo os textos legais que os institucionalizaram, a missão do Estado é a de assegurar o melhor preço possível no conjunto dos mercados agrícolas. E esse melhor preço chegou mesmo a ser definido:

[ ... ] um preço o mais baixo possível para o orçamento do consumidor e garantindo ao produtor uma justa remuneração de seu trabalho.

Ou seja, a intervenção estatal visa remunerar o trabalho do agricultor e não garantir a rentabilidade de seus investimentos em níveis comparáveis à rentabilidade dos investimentos industriais, comerciais, bancários etc. Por outro lado, o nível de remuneração de seu trabalho – que deve ser considerado justo – não foi definido, ficando claro que ele dependerá essencialmente da apreciação dos poderes públicos. “Os franceses devem procurar entender que o preço justo está subordinado às necessidades globais do sistema econômico: o orçamento do consumidor determina em grande parte o nível dos salários e, através dele, um bom número de variáveis econômicas” (Servolin, 1989: 97).

#### IV. UM PADRÃO

Talvez seja possível falar, então, de uma espécie de padrão de intervenção estatal voltada à modernização da agricultura capitalista. As duas linhas básicas dessas políticas seriam as seguintes:

- investimentos públicos em pesquisa, extensão, infraestrutura e crédito estimulam um crescimento da oferta em ritmo superior ao crescimento da demanda;
- a política comercial administra uma estável queda dos preços alimentares, compatível com a manutenção de uma aceitável remuneração corrente do trabalho do agricultor e compatível, também, com a regulação do ritmo do êxodo rural exigido, tanto pelo mercado de trabalho urbano, quanto pela necessidade de aumentar paulatinamente o tamanho das unidades produtivas.

É claro que esse padrão não impediu um tratamento diferenciado para os vários ramos do setor agropecuário, engendrando diversos ritmos de progresso tecnológico e diversos níveis de sustentação de preços, num tipo de seleção, ou discriminação, que pode ser caracterizada como uma espécie de administração de rendas institucionais (De Janvry, 1981: 152-157).

Mas o mais importante é perceber que as características fundamentais das políticas agrícolas que prevaleceram, durante o século XX, nos países capitalistas que mais se desenvolveram, inibiram o desenvolvimento da agricultura patronal. Mesmo no caso americano, onde essa limitação foi bastante desigual. Em atividades como a pecuária leiteira, a cerealicultura e a avicultura, a forma patronal manteve-se com peso insignificante. Já na produção de algodão, cana-de-açúcar, beterraba-de-açúcar, batata e amendoim, coexistiram a forma patronal e a forma familiar sem que uma delas tenha demonstrado algum tipo de superioridade. E foi somente na horticultura que a forma patronal preponderou (Mooney, 1982).

Em termos gerais, os agricultores familiares com vendas de valor compreendido entre 10 mil e 200 mil dólares prevaleceram de forma inequívoca, nos Estados Unidos, até 1960. A partir daí, o peso numérico dessa categoria estabilizou-se em torno de 47% do total dos estabelecimentos, mas sua participação no valor total da produção foi gradualmente diminuindo e começou, na década de 80, a ser ultrapassada pela participação dos estabelecimentos classificados como ultra familiares (Marion, 1986: 8 e 9).

Mas então, se a importância desses estabelecimentos ultra familiares só começou a ofuscar o brilho do *family-farming* nos anos 80, por que existe essa imagem de uma quase total “industrialização” da agricultura americana, tão difundida entre nós? Para entender esse paradoxo é preciso saber que a opinião pública americana começou a se preocupar com o possível fim de sua agricultura familiar no início da década de 70. Um noticiário alarmante dava a impressão de que o chamado *corporate farming* estaria em cêlere avanço, ocupando todos os espaços deixados pelos decadentes sitiantes. E foi somente no final da década, com a publicação de um volume especial do recenseamento agrícola de 1974, que as características do fenômeno puderam ser analisadas.

Com uma área média de 1352 hectares, as *corporate farms* controlavam 5%

da área cultivada e 10% da área total dos estabelecimentos agrícolas. Sua parte no valor da produção passou de 14%, em 1969, para 18,2%, em 1974. Em termos espaciais, tratava-se de um fenômeno bastante circunscrito. No Leste, sua presença só chegava a ser significativa na Flórida e nos pequenos estados da Megalópolis, do Delaware a Massachusetts. No Oeste sua presença era importante no Arizona (50% das vendas) e nos estados da Califórnia, Nevada, Novo México e Texas (entre 30% e 50% das vendas). De resto, era absolutamente dominante no Havaí (mais de 50% das vendas e mais de 50% da área agrícola). No conjunto do país o peso relativo do *corporate farming* era marcante apenas na horticultura e na lavoura canavieira (Dorel, 1985).

Mesmo assim, o avanço da agricultura patronal assustou os americanos e abalou sua fé na agricultura familiar. Afinal, é difícil encontrar na legislação agrícola dos Estados Unidos um diploma que não contenha uma enfática declaração de princípio favorável à promoção, desenvolvimento e manutenção da agricultura familiar. É claro que esse tipo de discurso pode ser entendido como simples manifestação ideológica, não faltando observadores e analistas para repetir, enfadonhamente, tal acacianismo. Cabe discutir, entretanto, qual seria a base material que deu força à manutenção dessa ideologia durante todo o processo de modernização da agricultura americana. Isto talvez ajude a entender melhor a própria natureza das políticas agrícolas levadas à prática nos países do Primeiro Mundo.

## V. ECLIPSE DA AGRICULTURA FAMILIAR?

Quando diversos economistas americanos passaram a emitir opiniões favoráveis a uma pena capital para a agricultura familiar, suas justificativas foram muito esclarecedoras das razões que haviam presidido a opção feita anteriormente. Um dos mais eminentes, Gleen Johnson, escreveu o seguinte, em 1972:

Por um bom tempo o povo deste país esteve preocupado com a substituição das carinhosas mercearias por frias cadeias de supermercados. No entanto, os velhos quitandeiros foram finalmente substituídos (mesmo que não inteiramente) pelos gerentes e funcionários de modernos hipermercados. Tendo em vista que a fibra moral e outros aspectos da sociedade americana não foram alterados por essa transição, não se pode concluir, *a priori*, que a sociedade americana seria necessariamente prejudicada por uma reestruturação de nossa agricultura que colocasse a produção nas mãos dos grandes fornecedores de insumos, processadores, distribuidores ou vastas corporações. Na verdade, esse tipo de reestruturação poderia significar, simplesmente, que o trabalho agrícola viria a ter retornos compatíveis com aqueles que são captados pelo resto da economia. Se isso vier a acontecer, esse tipo de reestruturação – da mesma forma que o abandono das queridas mercearias – pode constituir uma boa coisa. (Johnson, 1972: 182)

Em 1972, quando Gleen Johnson publicou esse sermão, tudo parecia indicar que a política agrícola americana caminhava mesmo na direção da oligopolização da produção agrícola e do conseqüente abandono de sua histórica preferência pela agricultura familiar. Todavia, os acontecimentos de 1973 provocaram uma inesperada alta dos preços alimentares ao consumidor. O problema poderia parecer de menor importância num país no qual apenas 17% do orçamento familiar médio estava sendo consagrado à alimentação. Mas os protestos da opinião pública mostraram que não era bem assim. Em 1975, o presidente Gerald Ford foi obrigado a estabelecer um acordo com a AFL-CIO para poder fechar contrato de exportação de grãos para os soviéticos, após um sério boicote dos estivadores. Na prática, a comida barata ainda era uma exigência bem mais importante do que o límpido raciocínio de Gleen Johnson permitia supor.

Não é por acaso, portanto, que a lei agrícola de 1977 não só volta a venerar as virtudes da agricultura familiar, como passa a rejeitar outras formas de produção:

Este Congresso reafirma especificamente a política histórica dos Estados Unidos de fomento e apoio ao sistema de agricultura familiar deste país. Este Congresso acredita firmemente que a manutenção do sistema de agricultura familiar é essencial para o bem-estar social da Nação e para a produção competitiva de adequados alimentos e fibras. Além disso, o Congresso acredita que qualquer expansão significativa de grandes empresas corporativas de propriedade não familiar será perniciosa ao bem-estar nacional. (Food and Agricultural Act de 1977)

Essa preferência histórica pela agricultura familiar foi geral, nos países capitalistas mais desenvolvidos, durante o século XX. Na Austrália – país muito lembrado quando se pensa na agricultura patronal – também foi a agricultura familiar que acabou predominando. O setor patronal só chega a ter algum peso no sistema pastoral ultra-extensivo das zonas mais áridas (Davidson, 1981 e 1982; Schapper, 1982). E mesmo no berço da agricultura patronal – a Grã-Bretanha – foi a forma familiar de produção que se desenvolveu no século XX (Gasson, 1988).

No Japão e em suas ex-colônias, o processo foi similar, apesar das particularidades geográfica, históricas e culturais. Lá, a base virtual do padrão de modernização do Ocidente já existia, pois a organização do processo produtivo era quase exclusivamente familiar. No entanto, sua realização vinha sendo represada por altíssimos aluguéis e exorbitantes juros cobrados pelos proprietários fundiários que, não raro, também eram agiotas. Nesse contexto, a principal função das reformas agrárias do pós-guerra foi operar a transferência dos mecanismos de captação de renda fundiária em favor dos produtores. Com isso, os investimentos públicos em pesquisa, extensão, infraestrutura e crédito obtiveram respostas sem precedentes em termos de adoção do progresso tecnológico, produção e produtividade.

Em poucas palavras, foi a forma familiar de produção agrícola que teve seu desenvolvimento apoiado em todos os países capitalistas centrais e em alguns paí-

ses capitalistas periféricos que tiveram sucesso econômico, como são os casos de Taiwan e da Coréia do Sul.

## VI. A VACILAÇÃO

Em alguns outros países – como o Egito ou o México – o mesmo tipo de opção chegou a ser adotado em certos momentos históricos, mas foi, a seguir, abandonado. Nesses casos, a agricultura familiar foi, na verdade, encravada no meio de plantações patronais voltadas principalmente à exportação. Assim, em períodos em que o mercado externo deixava de ser atraente, parte dessa agricultura patronal passava a pressionar intensamente o Estado para que os preços internos lhe garantissem os mesmos níveis de captação de renda corrente até ali obtidos via exportação. Em tais circunstâncias os governos sempre hesitaram entre a adoção de uma política agrícola centrada na obtenção de comida farta e barata e uma política agrícola mais voltada à alocação setorial de rendas institucionais. Neste último caso, a discriminação contra os agricultores familiares com menores áreas pode levá-los a uma verdadeira atrofia, sem que a agricultura patronal desempenhe convenientemente o papel de fornecedora de comida barata, apesar de toda a sua exuberância. As recentes tentativas de reorganizar o chamado Sistema Alimentar Mexicano (SAM) são expressões flagrantes desse tipo de dilema (Austin e Esteva, 1987; Sanderson, 1986; Bartra e Otero, 1987). Ele também pode ser identificado no caso egípcio (Byres, 1977).

O drama mexicano parece sugerir que uma estrutura agrária bimodal não favorece a passagem à fase intensiva de crescimento econômico, devido a seus efeitos regressivos na distribuição de renda e, como decorrência, no perfil da demanda. Não se trata, porém, de disparidades de renda entre o setor rural e o setor urbano. Apesar de todas as diferenças entre as economias mexicana e coreana, a semelhança entre os padrões de distribuição setorial da renda era chocante, por volta de 1970. Comparando-se as rendas médias dos dois setores, o caso mexicano apresentava até uma ligeira diferença em favor do campo (Lecaillon, 1984: 55).

O contraste entre o México e a Coréia aparece, evidentemente, quando se compara o potencial de consumo de suas respectivas populações rurais e urbanas. Segundo os dados do censo demográfico mexicano, em 1970, a população rural economicamente ativa desse país era formada majoritariamente por trabalhadores (59,3%); depois vinham os camponeses (38,2%) e, finalmente, os empregadores (2,5%). Na Coréia do Sul, no mesmo ano, os assalariados constituíam ínfima minoria (2,9% das famílias), sendo que a maioria esmagadora da população rural estava ocupada em sítios que lhes pertenciam integralmente (64,6%) ou parcialmente (31,9%) (Mason, 1980).

Então, começando pelo lado da demanda rural, pode-se perceber que, na Coréia do Sul, ela dependia essencialmente da renda corrente dos agricultores, enquanto, no México, ela dependia basicamente do poder de compra de uma enorme massa de assalariados e semi-assalariados. Como os trabalhadores rurais mexicanos

(incluindo-se aqui os minifundistas) situam-se na base da pirâmide de distribuição de renda, seu poder de compra não chega a favorecer a ampliação do consumo de massa. A evolução do poder de compra dos 20% mais pobres da população mexicana tem sido discrepante dos movimentos das demais faixas de renda, oscilando pouco acima do nível atingido em 1950, enquanto o consumo das camadas de altas rendas tem crescido de forma permanente (Aboites, 1986).

Na Coréia do Sul ocorre exatamente o inverso. A elevação da renda da maioria da população agrícola tem acompanhado de perto a evolução da renda média urbana, contribuindo, portanto, para a ampliação do consumo de massa. A reforma agrária não somente engendrou baixo nível de desigualdade na distribuição dos ativos e da renda mas também criou as condições para uma ampla difusão dos incrementos de renda (Lee, 1979: 513).

Todavia, o mais importante ainda não foi dito. Afinal, o fato de o perfil da demanda gerada no setor agrícola sul-coreano ser mais favorável à viabilização de um regime intensivo de acumulação, do que seu congêneres mexicano, não é suficiente para que se afirme que o segundo oferece resistência à instauração de tal regime. É óbvio que a questão decisiva é a evolução do consumo das massas assalariadas urbanas.

Em outras palavras, para dizer que uma estrutura agrária de tipo bimodal, como a mexicana, constrange a transição para a fase de crescimento intensivo é necessário verificar qual a influência que o setor agrícola pode ter na determinação do salário real das massas trabalhadoras.

Quando a agricultura mexicana deixou de responder às necessidades do crescimento econômico, em meados dos anos 60, houve recurso à importação de alimentos. Enquanto os preços do mercado internacional situaram-se abaixo dos preços internos, a busca de vantagens comparativas incentivou o governo a quase desmantelar a produção alimentar interna. Quando a relação de preços se inverteu, surgiram diversas tentativas de reabilitação dos produtores de alimentos. Mas nenhuma delas conseguiu ressuscitar o esquema que fora montado pelo cardenismo. Os preços alimentares continuaram, portanto, a exercer fortíssima pressão altista no custo de vida.

O peso das despesas com alimentos no orçamento dos consumidores mexicanos deixa pouca margem para a compra de produtos industriais. Em 1977 esse peso era de 40,4% para o conjunto das categorias de renda e 62,86% para a população pobre. O salário real, que aumentara de forma considerável e constante no período 1940- 70, passou a cair seriamente, a partir de 1977. A massa salarial que passara de 25% do PIB, em 1950, para 40% em 1970, já voltara ao nível de 28% em 1984 (Aboites, 1986).

O que se pretende indicar com essas observações é que uma tendência altista dos preços alimentares ajuda a constranger, ou rebaixar, o nível do salário real. Evidentemente, essa não é a única resultante possível, pelo menos em termos teóricos. Mas, nas circunstâncias enfrentadas por países semi-industrializados, como o México, as margens de manobra são estreitíssimas. Aboites (1986) mostra que a

única fonte que pode fornecer vantagens comparativas na concorrência internacional de produtos industriais é precisamente a redução dos custos salariais.

Numa situação inversa, de firme tendência ao barateamento alimentar, haveria folga para o crescimento dos salários reais, sem que isso comprometesse a competitividade da indústria no mercado internacional. E esse barateamento foi a regra nos países centrais, como se viu anteriormente.

## VII. CONCLUSÕES

Contrariamente ao que imaginavam os grandes economistas do século XIX, o desenvolvimento capitalista acabou fortalecendo, no século XX, a forma familiar de produção na agricultura, ao invés de exterminá-la. Talvez essa tendência deixe de ser dominante no século XXI, mas ainda é cedo para prever quais serão os impactos reais da chamada biorrevolução na estrutura socioeconômica das agriculturas dos países do Primeiro Mundo.

O que está a exigir uma análise mais aprofundada dos economistas é a razão dessa consolidação da agricultura familiar durante a intensificação do capitalismo industrial americano, europeu, japonês etc.

A ideia apresentada neste artigo pressupõe que não existe nenhuma superioridade intrínseca de uma forma específica de produção que pudesse estar ligada à especificidade do processo de trabalho na agricultura. Isto é, ao fato do momento transformador, na agropecuária, ser determinado por processos biológicos, contrariamente ao que ocorre na esmagadora maioria das atividades industriais. Ao contrário, admite que a realização da chamada segunda revolução agrícola, provocada pelo uso generalizado de máquinas e insumos químicos, mostrou justamente que as duas formas fundamentais de produção – a patronal e a familiar – se equivalem em termos de eficiência técnica.

Pressupõe, igualmente, que não existem evidências que possam comprovar a hipótese de que a “resistência” da agricultura familiar estaria ligada a uma espécie de “resignação” em auferir lucros inferiores.

Nesta perspectiva de análise, o maior ou menor predomínio da agricultura familiar durante a expansão do capitalismo industrial, neste século, está diretamente ligado às características da intervenção do Estado nos mercados agrícolas. Procurou-se mostrar que os principais condicionantes dessa intervenção tenderam a reduzir bastante a rentabilidade *corrente* das atividades agropecuárias e, por isso mesmo, inibiram a expansão da agricultura patronal. A rentabilidade *adiada* dessas atividades, diretamente ligada ao processo de cristalização da renda fundiária na formação do preço da terra, agiu no sentido de inibir um maior desenvolvimento da agricultura patronal e deixou um grande espaço para o florescimento da agricultura familiar moderna. Ou seja, a agricultura familiar não “requer” taxa de lucro inferior à dos outros setores, mas adapta-se melhor a circunstâncias que imponham uma realização *adiada* desse lucro.

O que tudo isso tem a ver com o Brasil?

Tem muito a ver. Para início de conversa, é fundamental que se perceba que os Estados capitalistas do centro abandonaram seu fascínio pelo modelo inglês e se lançaram na defesa da agricultura familiar porque precisavam garantir comida farta e barata para uma crescente população urbana. Logo se deram conta de que essa forma de produção era muito mais adequada ao funcionamento do *treadmill*. Quem aceitava produzir em troca de uma renda *corrente* inferior aos salários urbanos – mesmo que a expectativa dos ganhos patrimoniais pudesse ser alta – eram principalmente os agricultores familiares. Os grandes capitais, ao contrário, preferiam migrar em busca de altas taxas de rentabilidade *corrente*. Só ficavam no setor agropecuário em circunstâncias muito específicas, ligadas, em geral, à obtenção de rendas diferenciais, muitas vezes garantidas pelo próprio Estado, através da concessão de altos subsídios a determinados produtos. Um caso típico foi o da produção de açúcar no hemisfério norte. Mais recentemente nota-se a volta de grandes capitais para alguns setores que, por estarem claramente voltados a segmentos mais sofisticados do mercado de consumo, escapam do *treadmill*. Por exemplo, a fase atual da horticultura nos Estados Unidos e na Europa.

Apesar de ser a oitava do mundo, a economia brasileira encontra-se claramente em sua fase pré-fordista. A maior prova disso são justamente os planos de estabilização que conseguiram, por curtos períodos, deter a queda do salário real. Do cruzado ao cruzeiro, o que se viu como reação imediata foi o forte aquecimento do consumo das chamadas classes C e D, principalmente em direção aos bens duráveis.

Com base na experiência histórica dos países do Primeiro Mundo, deve-se pensar que a passagem da economia brasileira para uma fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente poderá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a fortalecer, aqui também, a agricultura familiar. E este é o argumento central deste artigo: a necessidade de favorecer o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDEL-FADIL, M. (1975) *Development, Income Distribution and Social Change in Rural Egypt, 1952-1970. A Study in the Political Economy of Agrarian Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ABOITES, J. (1986) “Régime d’ Accumulation, Rapport Salarial et Crises au México (1940-1982)”, Documento de trabalho n. 13. Paris: Association d’Études Sociales Latino-Américaines et Caraïbes (ESLAC), mimeo.
- ADELMAN, I. (1975) “Growth, Income Distribution, and Equity-oriented Development Strategies”, *World Development*, vol. 3, n. 2/3, fev.-mar.
- ADELMAN, I. (1980) “Income Distribution, Economic Development, and Land Reform”, *American Behavioral Scientist*, vol. 23, n. 3, jan.-fev., pp. 437-456.
- ADELMAN, I. e MORRIS, C. T. (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press.
- ADELMAN, I. e ROBINSON, S. (1978) *Income Distribution Policy in Developing Countries. A Case Study of Korea*, Oxford University Press.
- AGLIETTA, M. (1979) *A Theory of Capitalist Regulation. The U.S. Experience*. Londres: NLB (Trad.



- de Régulation et Crises du Capitalisme. Paris: Calmann-Lévy, 1976; Tese Paris-1, outubro de 1974).
- AUSTIN, J. E. e ESTEVA, G. (1987) *Food Policy in Mexico. The Search for Self-Sufficiency*, Cornell Univ. Press.
- BARTRA, R. e OTERO, G. (1987) "Agrarian Crisis and Social Differentiation in Mexico", *Journal of Peasant Studies*, vol. 14, n? 3.
- BELLERBY, J. R. (1956) *Agriculture and Industry Relative Income*, Macmillan
- BERRY, R. A. (1984) "Land Reform and the Adequacy of World Food Production". In: Montgomery, J. D. (ed.), *International Dimensions of Land Reform*. Epping: Bowker (A Westview Special Study).
- BOYER, R. (1979) "Wage Formation in Historical Perspective: the French Experience", *Cambridge Journal of Economics*, n. 3.
- BYRES, T. J. (1977) "Agrarian Transition and the Agrarian Question", *Journal of Peasant Studies*, vol. 4, n. 3, reproduzido in: Harriss, J. (1982) *Rural Development Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*, pp. 82-93.
- CASTRO, A. B. (1990) "O Brasil a Caminho do Mercado de Consumo de Massa". In: Velloso, J. P. R. (org.). *As Perspectivas do Brasil e o Novo Governo*. S. Paulo: Nobel.
- COCHRANE, W. W. (1958) *Farm Prices: Myth and Reality*, Minneapolis: University of Minnesota Press
- COCHRANE, W. W. (1965) *The City Man 's Guide to the Farm Problem*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- COCHRANE, W. W. (1979) *The Development of American Agriculture*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- COCHRANE, W. W. e WILCOX, W. (1960) *Economics of American Agriculture*, 2ª. ed. Nova Jersey: Prentice Hall (1ª. ed., 1951).
- DAVIDSON, B. (1981) *European Farming in Australia. An Economic History of Australian Farming*, Elsevier.
- DAVIDSON, B. (1982) "The Economic Structure of Australian Farms". In: Williams, D. B. (ed.) *Agriculture in Australian Economy*, Sidney University Press
- DE JANVRY, A. (1981) *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, The Johns Hopkins University Press
- DOREL, G. (1985) *Agriculture et Grandes Entreprises aux États-Unis*. Paris: *Economica*
- GASSON, R. et al. (1988) "The Farm as a Family-business: a Review", *Journal of Agricultural Economics* vol. 39, n. 1, jan., pp. 1-42.
- GHOSE, A. K. (1983) *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*. Londres: Croon Helm (an ILO-WEP Study)
- GRANOU, A.; BARON, Y. e BILLAUDOT, B. (1983) *Croissance et Crise*. Paris: Maspéro (ed. atualizada; 1ª. ed.: 1979).
- HATHAWAY, D. E. (1963). *Government and Agriculture: Public Policy in a Democratic Society*, Collier-Macmillan
- JOHNSON, Gleen (1972) "Evaluative Conclusions and Recommendations". In: Johnson, Gleen e Quance, G. L. (eds.) *The Overproduction Trap in U.S. Agriculture*, The Johns Hopkins University Press
- KING, R. (1977) *Land Reform: A World Survey*. Londres: G. Bell & Sons.
- KNUTSON, R. D.; PENN, J. B. e BOEHM, W. T. (1983) *Agricultural and Food Policy*. Nova Jersey: Prentice-Hall.
- LECAILLON, J. et al. (1984) *Income Distribution and Economic Development*, International Labour Office.
- LEE, E. (1979) "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea", *World Development*, vol. 7, pp. 493-517.
- LINDERT, P. H. (1988) "Long-run Trends in American Farmland Values", *Agricultural History*, vol. 62, n. 3, verão, pp. 45-85

- LINDERT, P. H. e WILLIAMSON, J. G. (1980) *American Inequality: a Macroeconomic History*, Academic Press.
- LIPTON, M. (1974) "Towards a Theory of Land Reform". In: D. LEHMANN (ed.) *Peasants, Landlords and Governments: Agrarian Reform in the Third World*. Nova York: Holmes and Meier.
- MARION, B. W. (1986) *The Organization and Performance of the U.S. Food System*, Lexington Books.
- MASON, E. S. et al. (1980) *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Harvard University Press.
- MOONEY, P. H. (1982) "Labor Time, Production Time and Capitalist Development in Agriculture: a Reconsideration of the Mann-Dickinson Thesis", *Sociologia Ruralis*, 22, pp. 279-292.
- NEWBY, H. (1987) *Country Life, A Social History of Rural England*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- OGURA, T. (1982) *Can Japanese Agriculture Survive?* Tóquio: Agricultural Policy Research Center (3ª. ed.; 1ª. ed.: 1979).
- SANDERSON, Steven E. (1986) *The Transformation of Mexican Agriculture International Structure and the Politics of Rural Change*, Princeton University Press.
- SANDERSON, Susan R. W. (1984) *Land Reform in Mexico: 1910-1980*, Academic Press.
- SCHAPPER, H. P. (1982) "The Farm Workforce". In: Williams, D. B. (ed.) *Agriculture in the Australian Economy*. Sidney University Press.
- SERVOLIN, C. (1972) "L' Absorption de l' Agriculture dans le Mode de Production Capitaliste". In: *L' Univers Politique des Paysans*. Paris: A. Colin.
- SERVOLIN, C. (1985) "Les Politiques Agricoles", In: *Traité de Science Politique*, tomo 4, cap. 4, pp. 155-260. Paris: PUF.
- SERVOLIN, C. (1989) *L'Agriculture Moderne*. Paris: Editions du Seuil.
- THIESENHUSEN, W. C. (1989) (ed.) *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.
- THORBECKE, E. (1979) "Agricultural Development". In: GALESON, W. (ed.) *Economic Growth and Structural Change in Taiwan. The Postwar Experience of the Republic of China*, Cornell University Press.
- WILLIAMSON, J. G. (1977) "Strategic Wage Goods, Prices and Inequality", *American Economic Review*, n. 67, pp. 29-41.

