



IICA
E30
437

As grandes questões do desenvolvimento agrícola do Brasil e da América Latina

José Emílio Gonçalves Araujo



Capa:

**Sede da Direção Geral
do IICA em San José,
Costa Rica.**

As grandes questões do desenvolvimento agrícola do Brasil e da América Latina

José Emílio Gonçalves Araujo



O Doutor José Emílio Gonçalves Araújo, de nacionalidade brasileira, ocupa a Direção Geral do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas – IICA – da Organização dos Estados Americanos – OEA – desde janeiro de 1970.

Engenheiro Agrônomo, formado pela atual Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, possui cursos de pós-graduação pelo Colégio de Agricultura da Universidade de Cornell (E.U.A.) e pela Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro. Obteve doutorado em Agronomia na atual Faculdade Eliseu Maciel, Pelotas, Rio Grande do Sul. Como educador e pesquisador, ocupou, entre outros, os cargos de Professor Catedrático de Geologia Agrícola e Diretor da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Diretor do Instituto Agrônomo do Sul (SNPA – CNEPA), Engenheiro Agrônomo a nível de Equipe, do Ministério da Agricultura do Brasil, em exercício na Seção de Solos do Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Sul (IPEAS) em Pelotas, Rio Grande do Sul; especialista em Recursos Naturais no Centro Interamericano do Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (IICA-CIRA) em Bogotá, Colômbia, e posteriormente Diretor deste Centro; Representante do IICA e da OEA na Primeira Reunião Mundial de Reforma Agrária, patrocinada pela FAO em Roma.

Entre suas principais publicações podemos citar:

- Levantamento do Potencial Efetivo da Agricultura;
- Las Instituciones del Desarrollo Rural;
- El Planeamiento de la Reforma Agraria y la Colonización;
- Aspectos Económicos y Sociales y Ejecución de la Reforma Agrária;
- Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de America;
- La Empresa Comunitaria. Una Sistemática Reformista en el Proceso Agrario Latinoamericano

Apresentação

Nesta breve coletânea incluem-se três conferências pronunciadas no Brasil durante a segunda metade do ano de 1978, pelo Sr. José Emilio Gonçalves Araújo, Diretor Geral do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas – IICA, da Organização dos Estados Americanos – OEA.

Um tema comum unifica estas três expressões: a preocupação por adotar uma atitude inovadora e crítica frente ao modelo de desenvolvimento agrícola e rural atualmente em vigência na América Latina, em geral, e no Brasil em particular.

Este é o depoimento de um técnico brasileiro de visão continental que, por sentir-se comprometido com a solução das grandes questões do desenvolvimento, expressa com franqueza o que pensa e o que sente.



A contribuição dos organismos regionais para a solução dos problemas de alimentação e nutrição

**Conferência oferecida por ocasião do Congresso Internacional de Nutrição,
no dia 31, de julho de 1978, no Hotel Nacional, Rio de Janeiro.**



A contribuição dos organismos regionais para a solução dos problemas de alimentação e nutrição

PRIMEIRA PARTE

A VITÓRIA CONTRA A FOME — PRÉ-REQUISITO DA PAZ

O homem, nas últimas décadas, tem assistido com assombro às fantásticas conquistas da ciência e da tecnologia. Levamos um homem à lua, fomos capazes de colocar laboratórios espaciais em órbita, podemos efetuar transplantes de órgãos do corpo humano e, ultimamente, temos assistido à concepção de um ser humano fora do ventre materno. A tecnologia, no campo agrícola, tem avançado enormemente. Podemos produzir em regiões áridas e semi-áridas. Os aumentos da produtividade, através da utilização de insumos modernos, permitem rápidos incrementos na produção agropecuária. Apesar deste incrível poder de dominação do homem sobre a natureza, o qual vem crescendo constante e vertiginosamente nas últimas décadas, continuamos a assistir ao flagelo da miséria de muitos, que a cada dia se faz mais patente, no meio da abundância de poucos.

As cifras alarmantes que nos fornecem os dados estatísticos — somente para a América Latina, o Banco

Mundial estima que 55 milhões de habitantes* vivem na pobreza absoluta — nos fazem pensar que é chegado o momento de abandonar as estratégias ineficazes no tratamento dos problemas da pobreza e, dentre estes, da nutrição.

Torna-se necessária a adoção de estratégias audazes, que superem as escalas das mudanças meramente marginais e paliativas. Se se aceita como objetivo fundamental do desenvolvimento a satisfação das necessidades vitais de toda a população, é preciso uma reorganização do aparato econômico, social e político, em magnitude coerente com o problema que nos aflige. Caso contrário, continuaremos defrontando-nos com os conflitos internos e internacionais que vêm solapando o progresso dos países do Terceiro Mundo. Nesse contexto, podemos dizer que a vitória sobre a fome é condição indispensável para a paz. Para esta finalidade, será necessário mobilizar e alocar recursos que conduzam ao objetivo almejado por uma sociedade moderna e justa. Dizemos isto num congresso de especialistas em alimentação

* Barraclough, S. — *Perspectivas de la Crisis Agrícola en América Latina, Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 1, nº 1, Enero — Abril, 1978, p. 33-57.

e nutrição porque a solução de seus problemas transcende este campo específico.

Se não estamos dispostos a promover reorganizações e reestruturações corajosas, não estamos dispostos a solucionar, em escala significativa, os problemas de alimentação e nutrição. E isto se faz necessário porque o problema da nutrição é de tal magnitude e abrangência que envolve decisões que são imperiosas para solucionar outros problemas vitais, como a educação e a habitação.

Defrontamo-nos, então, com um grande desafio: ou resolvemos os diversos problemas básicos do homem de forma conjunta ou não se resolverá nenhum deles significativamente. Por que? Pela simples razão de que para solucionar os problemas de alimentação e nutrição deve-se colocar ao alcance das grandes maiorias níveis de renda adequados e possibilidades de acesso à educação. Isto lhes permitirá demandar serviços de saúde, habitação condigna e outros que caracterizem os padrões de vida da sociedade moderna.

Devemos, entretanto, rejeitar de antemão políticas de incremento de renda baseadas somente na elevação de salários ou oriundas de uma legislação social de tipo populista e políticas paternalistas que pretendem o acesso de grandes contingentes de marginalizados à educação.

Se desejamos mudanças duradouras dentro de um enfoque humanista do desenvolvimento integral do homem, torna-se necessário promover transformações estruturais, transferindo recursos às camadas marginalizadas da população para que elas mesmas sejam co-autoras e protagonistas do seu próprio desenvolvimento.

Neste contexto situa-se a análise, que teremos oportunidade de apresentar, sobre o papel que os organismos internacionais regionais devem desempenhar para a solução dos problemas de alimentação e nutrição.

SEGUNDA PARTE

A COOPERAÇÃO TÉCNICA PARTICIPATIVA E A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Antigamente, a "assistência técnica", como era então chamada, tinha como missão fundamental a de prover os países "subdesenvolvidos" de certos insumos científicos ou tecnológicos, de certos modelos institucionais, inclusive, com utilidade e benefícios testados em países "desenvolvidos". A suposição implícita era que, mediante a adoção maciça de certos insumos e de certos modelos institucionais, os países do primeiro grupo reproduziriam os processos dos do segundo. A assistência técnica, neste caso, era o veículo de transferência. Os organismos que proporcionavam a assistência técnica deviam conhecer profundamente a estrutura produtiva e a organização institucional dos países desenvolvidos; seus técnicos, naturalmente, deviam ser profissionais de renomada capacidade para atender e fazer funcionar os processos de produção e os esquemas institucionais característicos dos países desenvolvidos. Tendo decorrido alguns anos de infrutífera experimentação, os países subdesenvolvidos reconheceram que as formas de transformação social e econômica não seguiam necessariamente modelos dos Estados Unidos da América ou dos países europeus.

Há algum tempo atrás, o Economista Norman Girvan (hoje Ministro de Planejamento da Jamaica) defendia a tese de que os organismos internacionais não dispõem, em sua maioria, de modelos utilizáveis pelos países do Terceiro Mundo e, por conseguinte, a assistência destes organismos pode chegar a constituir um fator retardatário para o desenvolvimento.

Concordamos com esta tese na medida em que se refere à assistência técnica tradicional, concentrada na transferência a nossos países de experiências que, como assim o demonstra nossa história recente, não impedem, por exemplo, a expansão da brecha interna entre a agricultura comercial, em mãos de grandes proprietários e orientada para a exportação, e os pequenos e médios produtores.

Face às deficiências assinaladas anteriormente, vimos desenvolvendo, durante os últimos anos, um enfoque de trabalho que denominamos cooperação técnica participativa. Seus principais componentes são:

- a função diretiva dos países e a função cooperadora do organismo internacional;
- a orientação humanista do desenvolvimento;
- a natureza interdisciplinar e interinstitucional dos processos de desenvolvimento;
- o fortalecimento das instituições dos países;
- a natureza regional da cooperação;
- a coordenação entre organismos internacionais.

A seguir, analisaremos cada um destes componentes e daremos alguns breves exemplos de suas aplicações:

1. A função diretiva dos países e a função cooperadora do organismo internacional

Há alguns anos vimos tentando no IICA, e acredito que com bom êxito, pôr em prática uma forma alternativa de encarar a “cooperação técnica” — já não “assistência técnica” — com nossos Estados Membros. Já não se trata de vender modelo algum trazido de fora, mas, sim, de trabalhar com os próprios países no desenvolvimento de modelos próprios dos países. Até hoje, não encontramos uma fórmula universal de organizar a irrigação, a educação, a comercialização ou o desenvolvimento regional, que não considere, em cada caso, os tipos de empresas existentes, as formas tradicionais de organizar o trabalho, as relações sociais de produção dominantes, as características ecológicas, concretas e reais, no país em questão. É possível que os únicos elementos em nosso enfoque sejam, por um lado, a exigência de que sejam identificados claramente — pelo país — os grandes objetivos do desenvolvimento do setor e sejam reconhecidas as restrições ecológicas, sociais e econômicas para alcançá-los. A identificação destas restrições e a totalidade dos recursos alocados constituem decisões nacionais, que determinam o espectro de ações possíveis e a necessidade de desenvolver modelos próprios para sua realização.

Algumas das aplicações deste primeiro componente são:

- o aproveitamento da tecnologia autóctone;
- a identificação de modalidades associativas a partir das diferentes realidades nacionais e regionais;
- a importância conferida aos pequenos produtores.

O aproveitamento da tecnologia autóctone

Exemplos desta atitude podem ser observados nos esforços por apoiar a geração de tecnologias de natureza autóctone. Demasiados recursos têm sido investidos nos países da área, importando e adaptando tecnologias, num total desconhecimento das vantagens da tecnologia nativa. Durante os últimos anos, vêm-se tentando identificar os componentes fundamentais desta tecnologia em diferentes países, com vistas a descobrir as razões para sua aplicação e as possibilidades de aumentar sua produtividade. O trabalho de pesquisa com culturas associadas, em vez da pesquisa por culturas isoladas, constitui tarefa de importância nesse sentido, já que em vários países latino-americanos o pequeno produtor recorre a culturas associadas ou consorciadas, ou seja, a sistemas de produção ajustados a suas circunstâncias.

A identificação de modalidades associativas adequadas

O apoio às pesquisas sobre sistemas de produção dos pequenos agricultores transcende a análise das culturas associadas, já que aquelas questionam sobre a interrelação que o homem do campo guarda com seu meio ecológico, social, e inclusive cultural, e as possibilidades de introduzir modificações que permitam aumentar significativamente seus níveis de produtividade e de produção. Outra área em que a cooperação técnica participativa demonstra suas vantagens é a associatividade para a produção e/ou prestação de serviços, o que constitui um instrumento de grande potencialidade. Entretanto, as condições econômicas, políticas, sociais e culturais das diferentes regiões dentro de cada país tornam necessário

identificar modalidades de organização adequadas para cada circunstância.

A importância da pequena agricultura

A função diretiva que têm os países ao assinalar-nos suas características particulares e as diferenças existentes entre suas diversas regiões constitui uma orientação fundamental para a concepção e execução de projetos vinculados à alimentação e à nutrição. A cada dia o mundo reconhece, por exemplo, a importância que têm os pequenos produtores na produção de alimentos. Assim, elementos tais como a descoberta das tecnologias nativas, as modalidades de organização para a produção e os serviços disponíveis têm especial relevância para este grupo de produtores.

2. A orientação humanista do desenvolvimento

Outra característica básica do nosso enfoque é a orientação humanista, que nos norteia a dar prioridade à pessoa como protagonista principal dos processos de desenvolvimento. Dentro desta ótica enfatizam-se especialmente os setores de menores recursos e as políticas que possam contribuir à satisfação de suas necessidades vitais. A efetivação desta orientação humanista realiza-se através dos seguintes aspectos:

- prioridade para as famílias rurais de baixa renda;
- transferência de recursos em favor dos grupos mais necessitados;
- organização dos pequenos agricultores e dos trabalhadores sem terra;
- criação de canais de comercialização preferenciais para pequenos agricultores;
- geração de novos empregos no setor rural;

- participação dos setores rurais menos favorecidos nas atividades que os afetam;
- reorientação do aparato produtivo nacional em função dos mercados sociais de menores recursos.

A seguir apresentaremos uma sucinta explicação dos aspectos acima enumerados.

Prioridade para as famílias rurais de baixa renda

Contrariamente ao esperado por diversos pensadores, o número de pequenos agricultores e trabalhadores sem terra vem crescendo na região, em termos absolutos, durante os últimos anos. Se acrescentarmos a este fato que estes dois grupos sociais constituem a massa da população rural, sendo os que apresentam maior carência em termos de alimentação e nutrição, saúde, educação e habitação e que constituem os que têm recebido menor atenção por parte dos serviços públicos e privados, pode-se compreender a opção tomada.

Transferência de recursos em favor dos núcleos mais necessitados

Os destinatários principais são grupos sociais que controlam escassos recursos, sendo imprescindível, na maioria dos casos, que os programas e projetos estejam dirigidos para transferir-lhes o usufruto destes recursos. Entre eles encontram-se a terra, a água e o capital. Isto lhes possibilita o acesso à tecnologia, aos mercados de produtos e insumos, ao financiamento, à educação e capacitação, etc.

Organização dos pequenos agricultores e trabalhadores sem terra

Os programas e projetos devem compreender, também, formas de organização da produção e da comercialização, de maneira a facilitar o acesso à tecnologia, aos insumos, à educação e à saúde pública. Considerando que a produção em unidades agrícolas familiares apresenta problemas de logística sumamente difíceis de resolver, as formas associativas, estabelecendo modalidades adequadas para cada região, constituem um caminho eficiente para a canalização dos serviços.

Criação de canais de comercialização preferenciais

A preocupação com os setores de menores recursos levou também a idealizar novos conceitos para a comercialização, incluindo, por exemplo, a criação de canais preferenciais para a comercialização dos produtos dos pequenos agricultores.

Geração de novos empregos no setor rural

A procura de processos de desenvolvimento com um conceito humanista não poderia menosprezar a preocupação por gerar novos empregos, agrícolas e não-agrícolas, no setor rural. São muitos os países em que a população rural economicamente ativa está crescendo, como é o caso da totalidade da América Latina. Estimativas do BID para o período 60/76 indicam que a população referida aumentou de 101 para 117 milhões. Entretanto, os empregos rurais e urbanos em vários países não estão crescendo com a mesma celeridade. Esta é, sem dúvida, uma das

principais preocupações que se apresentam no desenvolvimento rural.

Participação dos setores rurais menos favorecidos nas atividades que os afetam

É também de fundamental importância dentro do nosso enfoque a imprescindível participação dos destinatários dos projetos em seu planejamento e execução.

Diversas pesquisas atestam a importância crucial da participação dos beneficiários nos programas de desenvolvimento integrado, reforma agrária, colonização desenvolvimento de comunidades, etc. para o êxito de tais programas. Este tema apresenta diferentes facetas, dentre as quais destacamos a participação nas decisões referentes aos programas de obras públicas, ao processo de produção, à comercialização dos bens obtidos, ao consumo dos mesmos, etc. Como a participação no consumo é maior quanto maior seja o poder aquisitivo, para melhorar a alimentação e a nutrição faz-se mister promover maior participação no processo de produção e no controle do produto obtido.

Nesta mesma linha, visando a melhorar os níveis de participação da mulher no campo, o IICA formulou um novo programa, cuja origem atende a duas justificativas: o pedido expresso dos países membros do IICA, isto é, a participação dos mesmos, e o componente humanista de nossa atuação. Algo semelhante sucedeu anos atrás, quando criamos o programa de juventudes rurais.

Reorientação do aparato produtivo nacional em função dos mercados sociais de menores recursos

Este tipo de análise levou o IICA a enfatizar a consideração dos problemas de demanda.

Anteriormente se vinha dedicando atenção à produção e aos mercados de produtos, como se estes atuassem de maneira autônoma, desvinculados da demanda, que, na realidade, é a fonte de indução para a produção.

Isto nos fez comparar a demanda de alimentos com a demanda de outros produtos não-agropecuários e a identificar a conformação de mercados compostos por grupos sociais com desigual poder aquisitivo, como uma das variáveis que explicam, em parte, a lenta expansão do setor agropecuário. O raciocínio é o seguinte: a distribuição desigual da renda faz com que nossa sociedade esteja formada por grupos sociais com demandas diferentes — enquanto os grupos de alta renda demandam bens e serviços de natureza sofisticada e muitas vezes supérflua, os de baixa renda demandam produtos para satisfazer suas necessidades básicas. Existem, pois, mercados socialmente diferenciados.

Entretanto, são os mercados sociais de alta renda os que exercem uma ação hegemônica sobre o aparato produtivo nacional, distorcendo-o com relação aos padrões de produção e consumo que seriam socialmente necessários para o país subdesenvolvido. Tanto assim que, apesar do aparentemente elevado potencial de produção de nossas agriculturas, nos deparamos com grupos sociais que padecem de graves déficits alimentícios.

Na verdade, não é senão a partir da década de setenta que, na América Latina, a importância dos problemas de comercialização e abastecimento e da sua solução começa a ganhar estatuto de instrumento básico da política agrícola para aumentar a oferta de alimentos.

Em 1972, o IICA lança seu Programa Hemisférico de Comercialização e, com a contribuição de seus técnicos, traz à tona o papel crucial da organização dos mercados para melhorar a receita dos agricultores, especialmente dos menores produtores agrícolas. Em abril de 1977, no Seminário Latino-Americano sobre Estratégias de Comercialização para o Desenvolvimento Rural, realizado em Costa Rica, o IICA põe à disposição dos países da América Latina e do Caribe, bem como das agências internacionais de crédito e de assistência técnica, uma estratégia de comercialização para beneficiar os pequenos produtores agrícolas, à qual se somam as experiências levadas a cabo nos países participantes do evento.

Apesar do progresso alcançado no conhecimento da problemática de comercialização, o reconhecimento tardio ou insuficiente da importância de organizar a produção a partir das possibilidades e perspectivas dos mercados e de esboçar sistemas de comercialização mais eficientes, tanto do ponto de vista econômico como do social, faz com que hoje enfrentamos o fato de contar com insuficientes recursos técnicos para resolver os problemas de abastecimento que nos afligem.

A escassez de recursos técnicos que antes mencionamos é ainda mais crítica na especialidade de redução das perdas pós-colheita, que requer

um conhecimento profundo da biologia de pós-colheita, das técnicas de manejo, embalagem e transporte de diferentes produtos e dos custos de diversas alternativas técnicas para reduzir tais perdas, que são vultosas.

3. Natureza interdisciplinar e interinstitucional dos processos de desenvolvimento

A visão humanista do que deveria ser um processo de desenvolvimento rural faz com que este seja concebido como um processo interdisciplinar e institucional. Entendemos, como o indicam diversas pesquisas, que executar com êxito processos de desenvolvimento rural com um conceito humanista requer a interação de diferentes disciplinas. Falamos de processo interdisciplinar e não multidisciplinar porque a simples justaposição de disciplinas, embora constitua um progresso com respeito a outros enfoques, não é suficiente.

É condição básica que exista uma coordenação a nível de concepção, planejamento e execução dos projetos entre os diversos organismos e especialistas que participam no processo. Isto é algo que estamos aprendendo, da mesma forma que outros organismos como o BID, a OEA, a FAO, o Banco Mundial, etc., mediante a execução de programas e projetos dirigidos a estimular combinações de diversas políticas nos processos de desenvolvimento rural.

Embora estejamos voltados para este objetivo, a coordenação interdisciplinar e interinstitucional constitui um dos maiores desafios para os organismos envolvidos.

A solução dos problemas de alimentação e nutrição também requer um enfoque interinstitucional e interdisciplinar e, conseqüentemente, a coordenação interinstitucional. Como componentes de um programa significativo para a erradicação da desnutrição não podem faltar:

- políticas de redistribuição de terras, capital e financiamento; educação e capacitação;
- organização dos beneficiários e definição de canais para facilitar sua participação;
- criação de novos empregos, quando não seja possível beneficiar a todos com transferências de recursos;
- mudanças nos preços relativos dos produtos que favoreçam a produção de alimentos;
- desestímulo para a produção de bens que competem com a produção de alimentos e, são socialmente desnecessários do ponto de vista da maioria da população.

Como se depreende, nossa concepção da solução para os problemas de alimentação e nutrição é que ela deve ocorrer dentro de um marco em que diferentes conhecimentos e experiências se combinem para formular políticas globais, porque os problemas de alimentação e nutrição não se localizam exclusivamente na esfera do consumo, nem na da produção, nem na da distribuição.

Também não se localizam na órbita exclusiva dos Ministério da Agricultura nem nos da Educação e Saúde Pública. Sua solução envolve os Ministérios de Planejamento, Economia, Finanças, Obras Públicas e, inclusive, Indústria e Comércio, sem que estes esgotem a lista de todos os que deveriam

participar de estratégias significativas para erradicar a desnutrição em nossos países.

4. O fortalecimento institucional nos países

Para ser eficaz a coordenação interinstitucional requer que cada um dos organismos participantes disponha de doutrina, poder de decisão, pessoal capacitado, recursos, bem como de um esquema descentralizado para a execução dos projetos. Tendo em conta este aspecto crucial, a ação do IICA se concentra no fortalecimento das instituições dos países; é através delas que um organismo internacional pode cooperar para a satisfação das necessidades identificadas pelos países membros.

5. A natureza regional da cooperação

Por outro lado, a cooperação técnica com participação dos países e voltada para o fortalecimento institucional é particularmente legítima quando conduzida por um organismo de natureza regional. Isto é válido na medida em que muitos dos países de uma região têm problemas iguais ou similares, caso em que a cooperação técnica pode utilizar, como um de seus instrumentos fundamentais, a transferência horizontal e recíproca de soluções entre países que se encontram em situação semelhante de desenvolvimento. Sob este enfoque, cada país dá e recebe cooperação. Os que tenham encontrado alternativas para solucionar problemas específicos, baseados na utilização máxima dos fatores de produção, são chamados a compartilhar enfoques, soluções, modelos e tecnologias com outros que realmente as possam aproveitar.

Neste processo se confundem os técnicos do organismo – que são também da região – com os técnicos dos países. Aqueles já não são os que apresentam modelos, mas, sim, os que, com as equipes nacionais e seus técnicos, reestruturam os modelos em função de para que, como e onde serão aplicados.

O intercâmbio de experiências realizado pelo IICA não se limita às autoridades de organismos nacionais e aos mais altos representantes dos governos nas áreas específicas, mas chega a técnicos de relativo poder de decisão e, inclusive, pequenos agricultores, trabalhadores de campo sem terra, membros de empresas do campo e estudantes, que possam servir de veículo transmissor das experiências que venham a observar ou compartilhar.

As vantagens da regionalidade podem ser aproveitadas no campo da alimentação. Pelo "Fundo Simón Bolívar", um dos programas mais importantes do IICA, vinculado aos problemas da alimentação e nutrição, estas vantagens estão se fazendo evidentes. De um projeto de produção agroindustrial da "quinua" e do "tarhui", na área de Puno, no Peru, por exemplo, espera-se derivar experiências aplicáveis em outras zonas da Bolívia, do Equador, da Argentina e do Chile. O projeto tem por meta diminuir os sérios problemas de natureza calórica e a falta de equilíbrio nutricional.

6. A coordenação de organismos internacionais

Finalmente, outro aspecto em que começamos a trabalhar durante os últimos anos é o da coordenação

entre organismos internacionais de cooperação técnica e financeira, bilaterais ou multilaterais. A magnitude dos problemas a serem abordados e a escassez de recursos aconselham que os organismos internacionais atuem coordenadamente.

Tivemos ocasião de ler o interessante documento de Abraham Horwitz sobre "Malnutrition in the Americas: An Overview"* , no qual se acusa a falta de coordenação entre os organismos internacionais como um dos elementos responsáveis pelos limitados êxitos dos programas internacionais. No IICA, como dissemos anteriormente, entendemos que se deve estabelecer uma coordenação tanto entre organismos complementares como entre os de funções similares, nos diversos níveis que envolve o desenvolvimento rural; e não poderia ser diferente no que tange ao problema de nutrição.

Verdadeira paz só sem fome

Para fazer face a este problema é necessário um esforço coordenado dos organismos internacionais preocupados com este flagelo desumano. Somente uma estratégia que compreenda a participação, tanto dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos, dos organismos nacionais como dos internacionais, numa ação articulada e decisiva, poderá dar fim a este problema. Na medida em que ele se mantenha sem solução, não se poderá falar de paz duradoura sobre a terra.

A paz só é possível sem fome!

* Relatório apresentado pelo Dr. Horwitz à House Science and Technology Subcommittee on Domestic and International Scientific Planning, Analysis and Cooperation (DISPAC). Washington, D.C. Julho, 28, 1977. pg. 43



A agricultura brasileira: as questões de seu desenvolvimento

Conferência pronunciada no Seminário de Problemas Brasileiros,
na Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", em Piracicaba, Esta-
do de São Paulo, no dia 18 de Setembro de 1978.



A agricultura brasileira: as questões de seu desenvolvimento

Considero um privilégio comparecer a esta importante instituição de ensino para debater alguns aspectos relevantes da agricultura brasileira, bem como da colaboração que o IICA vem prestando ao país, através da cooperação técnica.

Trata-se, para mim, de oportunidade extremamente gratificante, pois a condição de Diretor-Geral do IICA reforça minha condição de brasileiro interessado nas questões fundamentais de nosso país.

Ao nível mundial, e mais acentuadamente no continente latino-americano, observa-se extrema preocupação em torno dos grandes e graves problemas da agricultura.

Esta preocupação funda-se na necessidade de expandir a produção de alimentos e no imperativo do aumento da produção de matérias-primas para o setor industrial, face a um crescimento demográfico intenso.

Àinda que no período recente a produção de matéria-prima tenha crescido de modo satisfatório, a de alimentos tem demonstrado desempenho pouco suficiente, resultando em ameaça potencial. Isto porque

eventuais frustrações podem acarretar deficits acentuados na oferta de alimentos, com o conseqüente agravamento das condições de fome e subnutrição, nos diversos países, inclusive nos latino-americanos onde, segundo estimativas do Banco Mundial, vivem 55 milhões de habitantes em condições de pobreza absoluta.

Neste quadro de preocupações vigentes na comunidade internacional, registra-se a atenção crescente pela agricultura brasileira, em decorrência de suas potencialidades produtivas e do vigor que já adquiriu no nosso país.

É óbvia a prioridade que, no Brasil, se concedeu ao setor agropecuário da economia nos últimos anos. Nossa política econômica para o setor tem sido formulada dentro dos objetivos clássicos de:

- a) suprir a base alimentar indispensável à vida urbana industrial;
- b) concorrer com produtos de exportação mais diversificados para colaborar no financiamento das importações;
- c) ampliar o mercado interno de consumo para absorver o crescimento da produção industrial do país;

d) concorrer para o equilíbrio das migrações tanto pelo apoio à expansão da fronteira agrícola, como pela introdução de novas tecnologias.

Panorama de uma complexa agricultura

Parece existir acordo no tocante à complexidade da agricultura brasileira, requerendo a sua análise uma postura intelectual que exige extrema flexibilidade e abertura, bem como uma metodologia condizente com a nossa realidade.

As possibilidades de superar as dificuldades analíticas e metodológicas não tornam menos problemáticos os esforços de implementação da política econômica. Iniciando sua abordagem pelo exame dos elementos mais aparentes, observa-se que em 1976 a população ocupada na agricultura no Brasil era de 22 milhões de pessoas, um contingente muito elevado na oferta da força de trabalho total, em torno de 49,6 milhões de pessoas. Em termos regionais, cerca de 70% do produto agrícola brasileiro é gerado nas regiões desenvolvidas do Sul e do Sudeste, observando-se, no Nordeste, principalmente na região compreendida pela isoieta de 700 mm, condições de clima consideradas desfavoráveis à produção agropecuária. Outra esfera das relações vigentes no campo diz respeito aos vínculos entre empresários rurais, de um lado, e a massa de trabalhadores, de outro. Observa-se também a existência no país de 2.437 mil minifúndios, representando 70% do total de imóveis, ocupando somente 11,8% da área recenseada. Há que se registrar, ainda, que os imóveis rurais de menos de

10 hectares são tributados 5,62 vezes mais por hectare que os imóveis de 500 a 1.000 hectares. Isto significa que a penalizada atividade neles exercida, se pouco representativa em termos de produção, terá bastante significado por envolver contingente populacional de oito a dez milhões de pessoas.

Outro aspecto a considerar é o da complexa e diversificada organização econômico-social observada no meio rural. A política agrícola, embora enfatize a modernização, não se pode voltar unilateralmente para o setor mais dinâmico dessa atividade. Incumbe-lhe cuidar simultaneamente de atender a todos os grupos sociais envolvidos, de forma a reduzir as disparidades prevaescentes. Não se deve perder de vista tais circunstâncias, bem como voltar-se de preferência para este ou aquele grupo social, devendo-se cuidar da formulação de políticas que contemplem essa diversidade de interesses.

Cabe indicar, ainda, que a atividade agrícola no Brasil caracteriza-se, igualmente, por ampla disparidade de alocação de fatores. Em boa parte do território, nas proximidades do litoral, concentram-se grandes contingentes humanos. Esta preferência não coincidiu, entretanto, com a localização dos solos melhor dotados para as atividades agrícolas. O processo de ocupação intensiva das melhores terras do país é coisa de nossa geração, estando longe de achar-se concluído.

Por outro lado, no interior do Nordeste, encontram-se populações que produzem em condições climáticas extremamente desfavoráveis.

Do ponto de vista regional, o Nordeste apresenta os maiores problemas de ordem fundiária, dadas as

grandes distorções ali geradas pela concentração da terra. Nesta região, os minifúndios — praticamente todos os estabelecimentos agrícolas com menos de 10 hectares — representam aproximadamente 51% do total de estabelecimentos e ocupam menos do que 6% da área total.

O número de pessoas ocupadas em estabelecimentos com área entre um e dois hectares, atingiu mais de um milhão, em 1970, inclusive tendo crescido em quase 400 mil em dez anos. Em estabelecimentos de menos de dois hectares se concentram cerca de dois milhões de nordestinos, representando um quarto do pessoal ocupado na agricultura regional.

É, também, no Nordeste, que se registram as maiores áreas de terras aptas não utilizadas, apropriadas pelos latifúndios. Assim é que de um total de 23,4 milhões de hectares, 18,6 milhões encontram-se em latifúndios por exploração.

Estas configurações contribuem significativamente para que a renda média por habitante, em 1975, no meio rural do Nordeste, segundo trabalho publicado no Boletim Econômico do IPEA, fosse de US\$ 190, o que corresponde a cerca de 54% daquela verificada na região, US\$ 350, e a um quarto da do país, US\$ 748.

A base social do setor agrícola corresponde a outra realidade a ser contemplada, porquanto sustenta diversidade de interesses, conflitantes entre si e, por vezes, com o próprio interesse da coletividade.

Uma política agrícola para a transformação da sociedade

A política agrícola deve assegurar, simultaneamente, que o produtor seja adequadamente remunerado, a fim de que se sinta estimulado não só a permanecer no setor, como igualmente a intensificar a sua atividade, e assegurar, também, a regularidade no abastecimento, evitando que a agricultura se transforme em fonte do processo inflacionário.

A questão é complexa, porquanto não diz respeito apenas ao exercício, pelo Estado, do papel regulador. A modernização do sistema de transportes e o aprimoramento das comunicações, a elevação do nível de instrução dos agricultores, e outros aspectos externos ao setor agrícola conformam um conjunto de elementos aptos a desempenhar papel relevante na conquista dos objetivos visados.

Acompanha-nos grande preocupação no sentido de que os esforços para impulsionar o desenvolvimento do setor não se tornem marginais à requerida e necessária transformação da sociedade brasileira envolvida na atividade agrícola.

A síntese desses esforços pode ser traduzida em quatro grandes e importantes linhas de ação:

- A adaptação, geração, transferência e adoção de tecnologia.
- Os estímulos à produção.
- A expansão da fronteira agrícola.
- O desenvolvimento rural integrado.

No primeiro caso, são óbvios os interesses e necessidades de se adotar e se elevar o nível tecnológico da agricultura, de acordo com as distintas capacidades de

absorção dos produtores.

No segundo, os estímulos à produção devem buscar atingir não só ao produtor de alta renda, mas também, e principalmente, àqueles de menor poder aquisitivo. É forçoso reconhecer que, em nosso país, a agricultura, particularmente a comercial, vem desempenhando papel de fundamental importância. Assim é que possibilitou ao país uma geração de divisas, em 1977, da ordem de US\$ 8.100 milhões, ao lado de garantir um adequado abastecimento interno de matérias-primas e alimentos, sustentando, no último decênio, um crescimento médio de quase o dobro do crescimento populacional.

Reconhece-se, ainda, que a agricultura comercial, que vem se modernizando intensamente, como comprova o índice de mecanização de 130 hectares por trator e o consumo aparente de nutrientes, da ordem de 4,2 milhões de toneladas, encontra-se concentrada em algumas regiões, que absorvem 90% do consumo destes e a quase totalidade dos tratores em uso. A consciência destas dificuldades deve reorientar o manejo dos instrumentos de política econômica buscando, por esta via, reduzir as desigualdades de níveis de modernização do setor.

Outro aspecto a considerar refere-se à expansão da fronteira agrícola. Há evidências de que esta política tem canalizado volumes expressivos de capital, através, principalmente, do investimento governamental em infra-estrutura, com vistas à geração de novos empregos e à ampliação de excedentes econômicos. A racionalidade subjacente à política de expansão da fronteira agrícola parece residir nas intenções de viabilizar correções na estrutura fundiária, através do deslocamento de produtores minifundiários do Sul, para áreas de expansão de fronteira, seja através

de projetos de colonização dirigida, seja através de programas de colonização promovidos pelas organizações cooperativas dos produtores, especialmente de soja e trigo. Estas ações teriam permitido também contemplar, simultaneamente, o remembramento de minifúndios e o assentamento de produtores de baixa renda nas novas áreas de colonização. Caberia aqui questionar a eficiência deste processo, tendo em conta o grau de correção dos problemas de estrutura fundiária que estaria viabilizando.

O desenvolvimento rural integrado

Cabe ainda mencionar que, como forma de integrar e harmonizar os instrumentos de política econômica, ajustando-os às condições de cada segmento social da agricultura, o enfoque do desenvolvimento rural integrado pode permitir não apenas beneficiar significativas parcelas da população rural, particularmente os pequenos produtores, mas também ampliar a apropriação por estes da renda gerada na própria agricultura.

Nesse sentido, o maior esforço governamental pode ser orientado para programas voltados para os pequenos e médios agricultores, através dos quais buscar-se-ia:

- definir o grupo social beneficiado, sua localização espacial, seus problemas e necessidades;
- reorientar, no marco desta problemática, os instrumentos de política econômica (crédito, assistência técnica, armazenagem, infra-estrutura viária e de serviços sociais básicos), além de promover a organização dos agricultores e da comercialização;
- examinar, a nível de especificidade de cada projeto, a dimensão que assume o problema da

estrutura de posse e do uso da terra, propondo os ajustes necessários, através de uma reforma agrária racional;

promover, por esta via, a participação dos distintos grupos sociais de produtores no processo de desenvolvimento, criando as condições sadias para a participação política.

Estas são, em breve resumo, como permite o momento e o alto nível de compreensão deste plenário, minhas preocupações em torno dos problemas da agricultura brasileira. Cremos tratar-se de um dos maiores desafios que se impõem à comunidade nacional. E este desafio deve ser considerado no marco social e político que determina as condições objetivas do processo produtivo da economia brasileira.

Sem pretender ser original, dado que parece existir amplo acordo quanto à necessidade de reorientar certos aspectos do desenvolvimento, urge reconhecer algumas evidências: a primeira refere-se à maior participação do grande contingente de trabalhadores nos benefícios sociais do desenvolvimento, no seu sentido mais amplo. Creio ser impossível permanecer um quadro onde cerca de 49% da população economicamente ativa, em 1970, auferia salários inferiores ao mínimo estabelecido, considerando-se o salário mínimo médio, naquele ano, de Cr\$ 180,00, conforme indicam as estatísticas do IBGE.

A outra refere-se à necessidade de transformar certas condições objetivas da produção realizada por determinados grupos sociais, particularmente os menos favorecidos, face a aspectos da política de tributação da terra e da comercialização, entre outros.

A reorientação da política econômica, enfatizando condições mais satisfatórias para tais grupos traz em seu

bojo dois problemas. O primeiro, relacionado com a eficiência do Setor Público Agrícola e, portanto, do próprio Governo, na formulação e implementação da política econômica, seus programas e projetos.

O segundo diz respeito à busca de um novo equilíbrio social e político, fundado na conciliação de interesses, distintos entre si, dos diversos grupos sociais.

Neste quadro geral de problemas, insere-se a cooperação técnica, através do Sistema Interamericano. Parece válido conhecer como pode esta Cooperação colaborar com os países, particularmente com o Brasil, na superação de tais dificuldades.

Novo enfoque na cooperação técnica

É evidente que o enfoque tradicional de assistência técnica encontra-se superado, na medida em que a própria experiência demonstrou suas insuficiências, nascidas da impossibilidade de transferir, sem as devidas adaptações, experiências comprovadas em outros países e em outros momentos. O avanço da pesquisa em ciência social permitiu, inclusive, reconhecer que a transformação social e econômica dos países subdesenvolvidos não segue a mesma trajetória do desenvolvimento trilhado por outros países, particularmente os europeus e os Estados Unidos. Trata-se de um novo enfoque de assistência técnica expresso no colaborar com os países no sentido de gerar sua própria experiência. E esta colaboração passa a ter como componentes:

- a função diretora dos países e a função cooperadora do organismo internacional;
- a orientação humanista do desenvolvimento e sua natureza interdisciplinar e interinstitucional;
- o fortalecimento das instituições nacionais;

- o caráter regional da cooperação e a necessidade de coordenação entre os organismos internacionais.

No que se refere ao primeiro aspecto, há alguns anos vem tentando o IICA, felizmente com êxito, trabalhar com os países no desenvolvimento de seus próprios modelos.

É evidente não ser possível obter uma fórmula universal que organize a irrigação, a educação, a comercialização ou o desenvolvimento regional. Trata-se, em todos os casos, de buscar a especificidade dos distintos processos de desenvolvimento de cada país: como são produzidos os bens e mercadorias; as relações sociais que se estabelecem no âmbito da produção e as distintas estruturas de poder que engendram; as posições dos grupos sociais no processo de produção; a base material desta produção; a esfera ideológica e o quadro institucional resultante.

No IICA, reconhecemos como requisito que o país defina os seus grandes objetivos, em termos econômicos, sociais e políticos e manifeste o desejo de receber a cooperação técnica. E, muitas vezes, a primeira parte desta exigência é, em si mesma, uma forte dificuldade.

A orientação humanista do desenvolvimento, ou seja, o segundo aspecto em causa, traduz-se pela concepção do homem como elemento central do processo social, do qual ele é sujeito e ator e para o qual devem orientar-se todos os benefícios criados no processo de geração de riquezas. Esta orientação está centrada em valores éticos tais como a justiça, a equidade e interpreta o processo econômico como um processo social amplo onde o homem, ao produzir seus bens, transforma a natureza e transforma-se a si mesmo.

A busca de ideais de equilíbrio e de equidade conduz necessariamente ao exame da situação dos grupos menos privilegiados no processo social. A visão humanista

do desenvolvimento, ao incorporar e tentar influenciar a direção e o sentido dos processos de desenvolvimento, leva, necessariamente, no campo econômico, à prioridade dos grupos de menor renda, à redistribuição da riqueza e à consequente eliminação do subemprego e do desemprego, à busca de novas formas de organização social e de participação política da comunidade, entre outros valores.

A visão humanista do desenvolvimento implica em que este seja concebido como um processo interdisciplinar e interinstitucional. Entendemos que para atuar com êxito em um processo de desenvolvimento rural, dentro de um conceito humanista, é necessária a interação de diferentes disciplinas. Falamos de processo interdisciplinar e não multidisciplinar, porque a simples justaposição de disciplinas, embora constitua um progresso com respeito a outros enfoques, não é suficiente.

A condição básica é que exista uma coordenação a nível de concepção, planejamento e execução dos projetos, entre os diversos organismos e especialistas que participam do processo. Isto é algo que estamos aprendendo, da mesma forma que outros organismos como o BID, a OEA, a FAO, o Banco Mundial, mediante a execução de programas e projetos dirigidos a estimular combinações de diversas políticas nos processos de desenvolvimento rural. Embora estejamos voltados para este objetivo, a coordenação interdisciplinar e interinstitucional constitui um dos maiores desafios para os organismos envolvidos.

No que se refere ao fortalecimento das instituições nacionais, o objetivo de colaborar com os países no sentido de gerarem sua própria experiência e delinearem modelos próprios conduz à inserção da cooperação técnica no âmbito das instituições do Governo. E não poderia

ser de outra forma, pois trata-se de prover as instituições de insumos, materiais e tecnologia eventualmente não disponíveis no país. Em alguns casos, pode tratar-se de transferi-las e adaptá-las. Em outros, pode ser necessário gerá-las diretamente, através da própria produção de conhecimento específico, mas sempre orientado às instituições nacionais, que devem ser fortalecidas, na medida em que, se extinguindo a cooperação técnica, estas instituições possam manter o nível de eficiência necessário às distintas etapas de gestão do processo permanente de transformação social.

A cooperação técnica com a participação efetiva dos países e voltada para o fortalecimento institucional é particularmente legítima quando conduzida por um organismo de natureza regional. Isto é válido na medida em que muitos dos países de uma região têm problemas semelhantes, podendo a cooperação técnica utilizar, como um de seus instrumentos fundamentais, a transferência horizontal de experiência entre países que se encontram em situação semelhante de desenvolvimento. Sob este enfoque, cada país dá e recebe cooperação. Os que tenham encontrado alternativas para solucionar problemas específicos, baseados na utilização máxima dos fatores de produção são chamados a compartilhar enfoques, soluções, modelos e tecnologias com outros que deles possam necessitar e aproveitar. Neste processo se integram, reciprocamente, os técnicos do organismo — que são também da região — com os técnicos dos países. Aqueles já não são os que apresentam modelos, mas sim, os que, com as equipes nacionais e seus técnicos reestruturam os modelos em função de para que, como e onde serão aplicados. O intercâmbio de experiências realizado pelo IICA

não se limita às autoridades de organismos nacionais e aos mais altos representantes dos governos das áreas específicas, mas atinge técnicos de menor poder de decisão e, inclusive, pequenos agricultores, trabalhadores de campo sem terra, membros de empresas do campo e estudantes, todos eles podendo servir de veículo transmissor das experiências que venham a observar ou compartilhar.

Finalmente, outro aspecto em que começamos a trabalhar durante os últimos anos é o da coordenação entre organismos internacionais de cooperação técnica e financeira, bilaterais ou multilaterais. A magnitude dos problemas regionais e a escassez de recursos aconselham que os organismos internacionais atuem coordenadamente.

Muitos imputam à falta de coordenação entre os organismos internacionais os limitados êxitos dos seus programas. O IICA entende que se deve estabelecer coordenação tanto entre organismos complementares como entre os de funções similares e tem desenvolvido esforços neste sentido. Mas estes devem ser complementados pela posição dos diferentes países no sentido de exigir que tal coordenação passe do nível das intenções para o da realidade, na medida em que são os próprios países os financiadores desta cooperação técnica.

Cooperação técnica do IICA no Brasil

Estes princípios gerais constituem o suporte doutrinário do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas e, como não poderia deixar de ser, orientam nossas ações de cooperação técnica no Brasil. Na área de apoio ao planejamento do desenvolvimento rural, nossa cooperação concentra-se, prioritariamente:

- no nível nacional, contribuindo, juntamente com a FAO, para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, que julgamos ser um grande passo do Governo Brasileiro, e especialmente desta administração, no sentido de sistematizar e racionalizar a forma de abordagem dos problemas nacionais, regionais e estaduais do setor agrícola;
- no nível regional, contribuindo para o desenvolvimento e aplicação de metodologias de diagnóstico e análise de alternativas de política.

No Rio Grande do Sul, estamos concluindo uma etapa de cooperação, onde se testam alternativas de política, como etapa prévia à formulação de um programa integrado de investimentos para o setor agrícola daquele estado. Na Bahia, após a conclusão da etapa de diagnóstico, estamos cooperando na proposta de um programa de desenvolvimento da região cacauzeira do Estado.

Em relação ao esforço do governo brasileiro para desenvolver o setor de geração e transferência de tecnologia, prestamos nosso apoio à concepção e implementação dos Sistemas Nacionais de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural, quer apoiando diretamente a EMBRAPA e a EMBRATER, quer assumindo a responsabilidade de gerir a assistência técnica àqueles órgãos, dentro dos projetos de financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Complementando estas atividades, através de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e os Países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), estamos administrando a promoção do intercâmbio científico entre as instituições de pesquisa destes países.

No que concerne ao apoio aos programas de irrigação no Nordeste, contribuimos para a promoção de metodologias de administração de perímetros irrigados no Vale São Francisco, a par de um amplo programa de capacitação de técnicos e produtores, buscando transferir a experiência dos técnicos do IICA e de outros países, especialmente quanto aos aspectos de organização e implantação da agricultura irrigada para pequenos produtores.

Em relação aos trópicos úmidos, atuamos em um programa de cooperação com os países limítrofes da Amazônia Legal, no sentido de identificar critérios de abordagem do aproveitamento dos recursos naturais renováveis, condizentes com sua preservação e desenvolvimento.

Nosso apoio à educação rural, após a contribuição à implantação e desenvolvimento de vários cursos de pós-graduação em diferentes campos do ensino agrícola, concentra-se, atualmente, na adequação de um sistema de educação primário e intermediário ligado aos processos da produção e às necessidades e peculiaridades do meio rural.

Em um sentido mais amplo de cooperação técnica, vimos sensibilizando os organismos nacionais, através de cursos, seminários e encontros orientados para a reflexão sobre a importância do desenvolvimento de novas formas de organização da produção e comercialização, para habilitar os produtores atualmente marginalizados do processo de modernização da agricultura. Trata este esforço da catalização de idéias, para a concepção de modernas organizações associativas, que permitam combinar a cooperação no trabalho com escalas e tecnologia adequadas a realidades sócio-econômicas específicas.

Julgamos que as experiências neste sentido, auferidas em outros países da América Latina, sejam válidas para projetos de assentamento, quer sob a forma de revisão fundiária, quer de projetos de colonização. Trazer a este plenário algumas reflexões sobre a agricultura nacional e o apoio que o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas vem dando ao seu desenvolvimento, tem como

finalidade pôr em causa questões e discutí-las, considerando-se esta a melhor maneira de promover o seu aperfeiçoamento. Estamos certos de que os profícuos debates acerca destes problemas permitirão ao Brasil minimizar sacrifícios e alcançar o nível de desenvolvimento, progresso e bem-estar de que somos merecedores, especialmente o homem habitante do meio rural brasileiro.



Desenvolvimento da agricultura na América Latina e sua correlação com o Brasil

**Conferência pronunciada perante a Comissão de Agricultura
e Política Rural da Câmara dos Deputados, do Congresso
Nacional, em Brasília, no dia 21 de setembro de 1978.**



Desenvolvimento da agricultura na América Latina e sua correlação com o Brasil

A sensibilidade desta Casa para discutir e refletir sobre os inúmeros problemas do desenvolvimento rural, proporcionou-me o privilégio de apresentar em forma panorâmica, as principais características e tendências que este assume na América Latina.

Embora difícil, a tarefa estimulou-me a promover um esforço de síntese, para transmitir minha visão do problema, como Diretor Geral do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas.

É evidente que, tanto pela potencialidade da agricultura brasileira, quanto pelo dinamismo do seu sistema econômico, a análise do desenvolvimento latino-americano conduz, necessariamente, à reflexão em torno dos problemas da agricultura no Brasil.

Considero mais conveniente apresentar as características do desenvolvimento latino-americano sem a tradicional utilização dos grandes agregados de Produto Interno Bruto, de "renda-per-capita" e suas respectivas taxas de crescimento. Como alternativa, buscarei interpretar os processos sociais e econômicos que explicam situações de marginalização face aos benefícios do desenvolvimento.

Ao analisar a evolução da agricultura latino-americana nos últimos tempos, observa-se a permanência de

certas características, associadas à dinâmica interna do setor e à articulação com o conjunto do sistema econômico.

O fenômeno da modernização agrícola, entendido como o conjunto de transformações das suas estruturas e das conseqüentes relações sociais, expandiu a capitalização no campo e passou a orientar a dinâmica do setor.

No entanto, há de se entender que este processo acarretou um conjunto de contradições.

Dentre estas, destacam-se a manutenção e, em alguns casos, o agravamento das precárias condições de vida da maioria da população rural.

Tal precariedade é evidenciada em estudo do Banco Mundial, de 1969, que indicava 38% da população rural latino-americana, aproximadamente 45 milhões de pessoas, em situação de pobreza absoluta ou relativa. Entende-se por pobreza absoluta a renda per-capita inferior a 50 dólares e por pobreza relativa aquela inferior a um terço da renda média nacional. Esta situação provavelmente tem se mantido, apesar do produto interno setorial bruto, por habitante, ter crescido de 59% no período 1950 a 1975, segundo dados da CEPAL/FAO.

No caso brasileiro, esta precariedade também é evidente, incidindo principalmente na região mais carente, o Nordeste, onde a renda per-capita no meio rural é de US\$ 190, abaixo de um quarto da média do País, conforme trabalho publicado em Boletim do IPEA. É necessário entender que esta média engloba parcelas de população com níveis de pobreza absoluta e relativa.

Uma segunda característica da evolução da agricultura, na América Latina é a permanência de elevado nível de subemprego, traduzido em termos de desemprego aberto que, em muitos casos, ultrapassa a um quinto da força de trabalho disponível. Este fenômeno surgiu e foi reforçado simultaneamente pela integração dos países latino-americanos à economia mundial, pois até o fim do século passado a América Latina distinguia-se por uma economia de escassez de mão-de-obra. Ainda que não possam ser diretamente comparáveis, mas permitam aferir a dimensão do problema, pode-se examinar informações disponíveis relativas ao subemprego na economia brasileira. Tomando por base o Plano Nacional de Amostras Domiciliares, para 1972, chama atenção o fato de que cerca de 42% dos empregados na atividade agrícola, no Nordeste e 26% em Minas Gerais e Espírito Santo, recebiam menos de meio salário mínimo vigente em 1972. Esta proporção e idêntico rendimento mantém-se entre pequenos proprietários rurais da área. Enquanto a média nacional dos empregados e empresários que recebiam menos de meio salário mínimo nas atividades agrícolas e não agrícolas era de 19%, a do Nordeste atingia 46%. A proporção de trabalhadores por conta própria nesta mesma faixa de renda era de 33% para o Brasil e de 53% para o Nordeste, caracterizando o alto nível de subemprego na região.

Uma terceira característica refere-se ao desequilíbrio entre a corrente migratória rural urbana e a capacidade de geração de emprego urbano industrial. Entre 1950 e 1976, mais de 40 milhões de pessoas na América Latina migraram para as cidades, o que equivale a quase a metade do incremento vegetativo da população agrícola. A tendência das migrações permanece crescente, passando em média de 1 milhão de pessoas, por ano, no início da década de 50, para aproximadamente dois milhões de anos recentes. Neste aspecto, o caso brasileiro assume maior dramaticidade, chegando a níveis de uma alucinante urbanização. Assim é que, se em 1940 eram de 12,8 milhões os brasileiros residentes nas cidades, este número se sextuplica em 40 anos, devendo atingir, segundo estimativas do IBGE, a 78 milhões em 1980. É fácil inferir as dificuldades e o esforço que se deve desenvolver em termos de equipamento urbano moderno e de oferta de trabalho para atender a este desafio que, provavelmente, nenhum país chegou a conhecer no seu processo histórico de desenvolvimento. Um quarto aspecto, intimamente relacionado às condições de emprego e remuneração vigentes na América Latina, consiste na permanência de acentuada insuficiência alimentar. Embora seja difícil avaliar, em termos reais, a magnitude deste problema, informações da FAO indicam que, em 1974, aproximadamente 46 milhões de pessoas, representando 16% da população total da região, apresentavam problemas nutricionais. Esta estimativa inclui, apenas, as pessoas cujo consumo de calorias foi inferior ao mínimo crítico necessário para manter níveis moderados de atividades. Do ponto de vista da disponibilidade de alimentos, verificou-se um aumento discreto revelado nas disponibilidades diárias médias de calorias, de

2.400 em 1961/63 para apenas 2.540 em 1972/74. No mesmo período, a renda média por habitante evoluiu a taxa superior ao crescimento demográfico, que foi de 3,2%. Existe a hipótese de que o incremento de disponibilidade de alimentos tenha sido absorvido pelos grupos que mais aumentaram sua renda. Em relação ao Brasil, as estatísticas sistemáticas são precárias para avaliar os níveis nutricionais da população. A recente pesquisa do ENDEF/IBGE revela resultados cujos termos médios contrariam teses baseadas em simples impressões, e de larga aceitação, da existência de grandes déficits alimentares da população brasileira, sobretudo no Nordeste, onde se constata deficiências nutricionais, predominantes somente em relação à vitamina A. É evidente que as médias regionais e estaduais podem estar ocultando deficiências nutricionais em estratos de população de baixos rendimentos, cujos resultados ainda não estão disponíveis. Não menos importante na América Latina é o problema da inadequação de uso dos recursos naturais, registrada pelo fenômeno de sua subutilização nas grandes propriedades e superutilização em áreas de minifúndio. Agregue-se, ainda, as conseqüências decorrentes da expansão da fronteira agrícola, onde se observa, com freqüência, a rápida destruição da capa de matéria orgânica acumulada sob a cobertura vegetal, com efeitos negativos sobre o ecossistema e a fertilidade dos solos. Observe-se que, em muitos casos, os processos tecnológicos e as formas de organização das empresas, particularmente nas áreas de expansão de fronteira, nem sempre favoreceram mudanças nas condições de exploração dos recursos naturais, havendo casos que aceleraram a depredação destes recursos.

O problema do grau de intensidade de utilização do fator terra, no caso brasileiro, também apresenta dificuldades. Informações do Censo de 1970 sobre a posse, exploração e uso da terra por tamanho de propriedade, indicam que as propriedades com até 1 hectare detinham uma percentagem de 98% da área explorada pelo proprietário. Esta percentagem diminui à medida que cresce a área das propriedades. Assim, aquelas com área entre 50 a 100 hectares mantinham uma percentagem de utilização da ordem de 93%, que se reduz nas propriedades entre 500 a 1.000 hectares, onde a taxa de utilização da terra passa a 74%, caindo para 53% nas de mais de 2.000 hectares. O grau de utilização da terra parece vincular-se ao tipo de exploração. As propriedades de até 10 hectares de área utilizam cerca de 58% de suas terras com culturas anuais, enquanto as propriedades com área superior a 2.000 hectares utilizam 97% de sua superfície com pastagens. Se examinarmos as cifras referentes a terras aptas não utilizadas, observamos que de um total de 23,4 milhões de hectares na região Nordeste, 18,6 milhões são representados por latifúndios por exploração. Em termos globais, parece não ter ocorrido na América Latina rigidez na oferta de produtos agrícolas, pois a demanda efetiva é satisfeita, salvo raras exceções. Para confirmar este comportamento, basta verificar que as importações agrícolas no período registram níveis satisfatórios, com exceção do trigo, cuja produção regional sujeita-se a sérias restrições ecológicas. O crescimento das importações de produtos agrícolas nos últimos anos deveu-se, fundamentalmente, a dificuldades de ordem climática.

Este comportamento favorável da oferta não considera, entretanto, a demanda que se materializaria em níveis mais satisfatórios de distribuição de renda.

O avanço tecnológico

Do ponto de vista tecnológico, verificou-se uma intensificação do uso de insumos modernos, em função da maior capitalização de alguns produtos, anotando-se, nos últimos 25 anos, um aumento de doze vezes no uso de fertilizantes inorgânicos e de cinco vezes no uso de tratores. Entretanto, a intensificação tecnológica teve a concentração de 70% na Argentina, Brasil e México, com a agravante de que em todos estes países, apenas pequena parcela das unidades de produção incorporou novas tecnologias.

No Brasil, a expansão da mecanização e uso de insumos modernos experimentou um crescimento acelerado, especialmente nas últimas décadas. Os índices de mecanização de 130 hectares por trator, embora distante dos 39 ha/trator nos Estados Unidos, revelam a intensidade do processo. O consumo aparente de nutrientes, de 4,2 milhões de toneladas, representa um avanço tecnológico expressivo.

Entretanto, à semelhança da América Latina, a modernização vem se realizando com alto grau de concentração geográfica. Na região Centro Sul, utiliza-se 96% dos tratores e 90% dos nutrientes.

A estrutura agrária

Em relação ao problema da estrutura agrária, encontramos aspectos que permitem avaliar sua evolução, sobretudo no que se refere ao segmento moderno da

agricultura e à simultânea permanência de um amplo componente tradicional.

Os problemas de estrutura agrária condicionaram a evolução social e econômica do setor rural latino-americano. Estudos desenvolvidos em 14 países pelo Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola revelam que as unidades de produção de mais de 500 hectares constituíam menos de 3% do total, abrangendo 67% da área, enquanto que as unidades de menos de 20 hectares constituíam 76% do número total e apenas 4% da superfície.

Por outro lado, relatórios das Nações Unidas para 1965, indicavam que 94% do total de terras aráveis na América Latina pertenciam a 7% dos proprietários, enquanto os 6% restantes estavam em mãos de 93%. Constatou-se ainda que, de um total de 538 milhões de hectares de terras aptas para cultivo, apenas 162 milhões estavam em produção.

Parece haver correspondência entre a estrutura agrária prevalente na região latino-americana e a existente no Brasil, bastando citar que existem no país cerca de 2.400 mil minifúndios, representando 70% do total de imóveis e ocupando somente 12% da área. Há que ressaltar, ainda, o fato dos imóveis rurais de menos de 10 hectares serem tributados 5,6 vezes mais, por hectare, que aqueles entre 500 e 1.000 hectares. Não se pode perder de vista, também, segundo informações do INCRA, que os imóveis rurais de até 20 hectares são responsáveis por cerca de 28% da produção de arroz, 30% da produção de batata inglesa, 52% de feijão, 54% de mandioca, 28% de milho, 37% de banana, 49% de carne caprina e 40% de carne de aves.

Embora a expansão da área cultivada na América Latina ainda seja importante para explicar os aumentos

da produção, sua evolução é decrescente, passando de 2,7% na década de 50, para 1,9 no presente decênio. Simultaneamente, os rendimentos médios por unidade de área de lavouras aumentaram 1,2%, percentual que se eleva a 1,8% quando se exclui o Brasil. Neste país, a incorporação de áreas continua crescente e no período de 68 a 77 a taxa foi de 4%. O aumento do rendimento médio, no mesmo período, para as principais culturas, atingiu 0,4%, o que influi nos resultados latino-americanos.

A dificuldade de acesso à terra e aos meios de produção são fatores que agravam a situação de marginalidade e pobreza das populações rurais latino-americanas. Por outro lado, o incremento populacional, da ordem de 1,4% no período de 1950/1975, e o aumento da força de trabalho agrícola, concorrem para reforçar esta marginalidade. As projeções do Centro Latino Americano de Demografia indicam que, para 1985, a população total da região será de 428 milhões de habitantes, dos quais 135 milhões estariam no setor rural, o que constitui fator de preocupação.

Reorientar o desenvolvimento

Estas são, em breve resumo, como permite o momento e o alto nível de compreensão deste plenário, minhas preocupações em torno dos problemas da agricultura nacional. Cremos tratar-se de um dos maiores desafios que se impõem à comunidade latino-americana. E este desafio deve ser considerado no marco social e político que determina as condições objetivas do processo produtivo da economia da região. Parece existir amplo acordo quanto à necessidade de reorientar certos aspectos do desenvolvimento e urge reconhecer, em relação a eles, algumas evidências.

A primeira refere-se à maior participação do grande contingente de trabalhadores nos benefícios sociais do desenvolvimento, no seu sentido mais amplo.

A outra à necessidade de transformar certas condições objetivas da produção realizada por determinados grupos sociais, particularmente os menos favorecidos, face a aspectos da política de tributação da terra e da comercialização, entre outros.

A reorientação da política econômica, enfatizando condições mais satisfatórias para tais grupos, traz em seu bojo diversos problemas. Um deles relaciona-se à eficiência dos diversos órgãos de Governo na formulação e implementação da política econômica, seus programas e projetos. Outro diz respeito à busca de um novo equilíbrio social e político, fundado na conciliação de interesses dos diversos grupos sociais. Equacionar estes problemas implica, entre outros aspectos, em reformular os critérios que orientam as decisões de política econômica.

A questão fundamental é projetar as transformações da agricultura tradicional em uma agricultura moderna, que permita melhor aproveitamento do potencial produtivo, tendo em vista nossa realidade quanto a estoques de terra, capital e mão-de-obra, e os objetivos de bem estar da população.

Este desafio supõe reorientar o processo de modernização, tendo em vista as condições institucionais e as decisões de políticas diferenciadas para cada país, mantendo-se o conceito de uma abordagem integrada. No processo de modernização, a unidade de produção, como menor núcleo de decisão sobre o que e como produzir, constitui uma das peças mais importantes para o dinamismo da estrutura econômica. Sobre este nível de decisão influem valores culturais, disponibilidade e facilidades de acesso aos

recursos produtivos e estímulos oriundos do ambiente.

Sua função-objetivo corresponderia à expectativa individual de lucro e sua racionalidade econômica à concorrência perfeita.

Entretanto, o jogo de mercado, as variações climáticas, os desequilíbrios na disponibilidade de recursos e, principalmente, as relações com os canais de comercialização e sua integração intersetorial, muitas vezes restringem e colocam em risco a função-objetivo do produtor, mesmo daqueles de maior capacidade gerencial.

Sem aprofundar essas considerações, deve-se enfatizar como é especial o sistema de produção rural, como é difícil e aleatória a maximização do resultado do processo produtivo e, finalmente, quão necessário se torna desenvolver habilidades para a tomada de decisões dos produtores, ou seja, desenvolver sua capacidade gerencial.

Estruturas organizacionais complexas

Uma visão mais ampla permite considerar os conjuntos relativamente homogêneos de produtores e suas relações com o ambiente, as quais determinam estruturas organizacionais mais complexas. Estas mereceriam ser estimuladas e apoiadas no processo de política econômica, buscando ampliar sua capacidade de negociação nos diversos mercados.

Advém, em dois planos, um mesmo problema: o do produtor, visto individualmente, e o do seu conjunto, de alguma forma associado a organizações sociais complexas, a exigir tratamento diferenciado e articulado.

O governo, como entidade de apoio ao processo de modernização, deve incorporar outros níveis de preocupação. Além de apoiar e facilitar os ganhos aos produtores, cabe ainda orientar a Política Agrícola no sentido de permitir diferentes adequações no uso de recursos, na ocupação de mão-de-obra, na preservação de recursos naturais, etc. Este tipo de preocupação conduz à necessidade de orientar a política agrícola para variáveis que influenciarão, de distintas formas, o desenvolvimento da agricultura.

Refiro-me, em especial, ao problema da tecnologia, seus processos e mecanismos de geração e adoção, especialmente no que tange à adequação tecnológica e à disponibilidade de fatores. Nesta perspectiva, pensar em modernização significa considerar não apenas o processo de transferência de conhecimentos gerenciais e tecnológicos. Significa pensar em empresa rural enquanto categoria de totalidade, cumprindo a função social de aproveitamento racional de recursos, quer como produtora, quer como participante de outras fases, tais como o processamento de seus produtos e sua comercialização.

Na síntese destas preocupações, insere-se a cooperação técnica, através do Sistema Interamericano.

A cooperação técnica participativa

A experiência adquirida durante a chamada "década do desenvolvimento" nos ensinou, entre outras coisas, que a assistência técnica internacional, concebida como a transferência de recursos, tecnologias e instituições dos países mais desenvolvidos para aqueles menos desenvolvidos, poucas vezes alcança os resultados

desejados e pode ainda produzir resultados de dependência, imitação, modernização superficial e outras consequências.

O Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas vem desenvolvendo um enfoque diferente, que chamamos cooperação técnica participativa.

que consiste em respeitar a função diretora dos países sobre o processo de cooperação, deixando para os organismos internacionais uma função supletiva ou complementar. Para que isto seja possível, os países devem definir seus grandes objetivos econômicos, sociais e políticos e manifestar seu desejo de receber a cooperação técnica.

Devem, também, estar dispostos a oferecer cooperação, já que todo país é dotado sempre de algum tipo de recurso, seja humano, tecnológico ou institucional, que possa ser útil e necessário a outro país ou região.

Dáí porque atribuímos tanta importância ao processo de fortalecimento institucional dos países.

Somente se suas instituições forem bem organizadas e funcionarem eficientemente, é que um país pode gerar sua própria experiência, possível de ser transferida a outros países, diretamente ou por intermédio de um organismo internacional como o nosso.

Outro aspecto de nossa concepção da cooperação técnica participativa é a coordenação que deve existir entre os próprios organismos internacionais, bilaterais ou

multilaterais, hoje em dia às vezes perseguindo objetivos comuns, mas sem maior intercâmbio entre seus dirigentes e técnicos, a nível de país.

Não desejo abusar da paciente atenção dos senhores descrevendo os projetos de natureza agrícola que o IICA vem desenvolvendo no Brasil, com o objetivo do fortalecimento das instituições nacionais, em setores tão diversos como a educação, a pesquisa, a irrigação, a comunicação, o planejamento da política e o desenvolvimento regional.

Limito-me a afirmar que, em todos estes campos, os técnicos do IICA trabalham de maneira integrada com os nacionais, destes recebendo suas valiosas experiências e trocando idéias que possam catalizar melhoramentos nos métodos, nas técnicas bem como na organização e dinâmica institucionais. Em todos os momentos, os fundamentos de ação do IICA são guiados pela orientação humanista do desenvolvimento, que se traduz na concepção do homem como protagonista central e alvo principal do processo, concepção esta que nos leva a dar prioridade aos grupos de menor renda, à redistribuição da riqueza e à procura de novas formas de organização social e de participação da comunidade nas ações que afetam seu bem estar e a qualidade de sua vida.

Muito obrigado.

