



## A POLÍTICA AGRÍCOLA E A MODERNIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO: A EXPERIÊNCIA DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO<sup>1</sup>

Ricardo Carneiro\*

### 1 INTRODUÇÃO

O programa de desenvolvimento rural integrado representa um modelo de política de desenvolvimento para a pequena produção experimentado, em versões alternativas, por diversos países, sobretudo do Terceiro Mundo. Neste contexto, aparece normalmente associado à erradicação da pobreza rural através do aumento da produção agrícola, "se necessário com a redistribuição de bens produtivos" (Weitz, 1970). Por trás de sua proposição, é nítida a preocupação em interagir com um quadro que combina a presença de uma ampla fração da população rural reproduzindo-se em condições econômicas e sociais muito precárias a um meio urbano em crescimento, porém intensamente tensionado pelo movimento migratório no campo.

No Brasil, os programas de desenvolvimento rural integrado surgiram ao longo da década de setenta. Sua proposição

\* Pesquisador Pleno do Centro de Estudos Econômicos (CEE) da Fundação João Pinheiro (FJP).

<sup>1</sup> Este artigo corresponde, com adaptações, ao quarto capítulo da tese de mestrado do autor, apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (Carneiro, 1992).

refletia então a preocupação governamental em implantar ações voltadas à redução das disparidades sociais existentes no campo, como forma de atender pressões para a realização da reforma agrária. Na ótica oficial, a modernização e a melhoria na condições de renda da pequena produção representariam uma alternativa política que poderia substituir a realização de mudanças estruturais mais profundas. Apesar dessa motivação política original e da relativa limitação quanto aos resultados alcançados, os programas de desenvolvimento rural integrado constituem uma experiência importante para se discutir as possibilidades e os limites de se buscar melhorias nas condições de reprodução da pequena produção.

Este artigo trata especificamente do Programa de Promoção de Pequenos Produtores Rurais de Minas Gerais (MG-II), que pode ser considerado o mais representativo entre os vários programas de desenvolvimento rural integrado executados no Estado. Além de sua representatividade, a opção pelo MG-II deveu-se ao fato de contar com um processo sistemático de avaliação realizado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), o que constitui um acervo extremamente útil de informações e análises. Como todo programa de desenvolvimento rural integrado, o MG-II prioriza as ações de apoio à produção e à comercialização. No entanto, não leva em consideração a heterogeneidade interna ao segmento que compõe a pequena produção. Ao contrário, adota implicitamente o suposto de que toda pequena produção reúne condições similares de modernização e transformação em produção mercantil. Para tanto, parte do suposto de que o constrangimento básico a essa transformação seria a reduzida disponibilidade própria de recursos para a realização dos investimentos necessários à introdução de inovações de base técnica e o conseqüente aumento da produção, o que seria superado pelo crédito rural.

Pretende-se mostrar que, embora necessário, o crédito rural é insuficiente para viabilizar a transformação modernizadora da pequena produção no sentido da produção mercantil. Esta transformação requer condições remuneradoras de mercado, nem sempre presentes na realidade agrária ou passíveis de serem criadas pelo setor público, aspecto central na explicação dos resultados limitados alcançados pelo MG-II.

## 2 A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO DO MG-II

### 2.1 Antecedentes

Na análise que fundamenta a proposição do MG-II concluía-se que Minas Gerais passava por um processo dinâmico de transformação da estrutura produtiva, baseado no crescimento e diversificação industrial. Já o setor agropecuário vinha, *"ao longo dos anos, perdendo importância, tanto na formação do produto quanto na absorção de mão-de-obra (...)"* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Embora se reconhecesse que esses resultados se ajustavam, *"em traços gerais, às expectativas de comportamento dos setores econômicos no decorrer do processo de desenvolvimento capitalista"*, ressaltava-se a importância que a agricultura ainda mantinha *"como fonte de renda e ocupação para a população do estado"*. (Minas Gerais..., 1979, v. 1). Além disso, considerava-se que a agricultura, à exceção do setor exportador, vinha sendo penalizada no modelo de desenvolvimento do país, comparativamente à indústria, quanto a apoios e incentivos da política econômica. Esta circunstância teria *"sérias implicações para Minas Gerais"*, já que o estado havia se especializado *"relativamente mais na produção para o abastecimento alimentar, justamente o menos privilegiado em termos do modelo brasileiro de desenvolvimento agrícola"*. (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Reconhecia-se ainda que as implicações do caráter discriminatório atribuído à política governamental para a agricultura incidiam principalmente sobre os pequenos produtores, de modo geral, atrelados à exploração de culturas alimentares através de práticas produtivas tradicionais, de baixa produtividade e sem acesso ao mecanismo do crédito rural. *"Em vista das múltiplas dificuldades presentes no seio desta agricultura"* persistiria *"uma situação de crescente pauperização da população que dela retira seu sustento"*. (Minas Gerais..., 1979, v. 1). As dificuldades enfrentadas por este segmento da agricultura estadual, eram percebidas então como um dos mais sérios problemas sociais do estado (Minas Gerais..., 1979, v. 1).

A proposição do MG-II inscreve-se neste contexto como uma resposta à

preocupação governamental de interagir com o quadro de crescente pobreza rural então observado. Tratava-se, na ótica oficial, de um programa com características sociais, seja em termos das circunstâncias que determinaram sua proposição, seja quanto aos resultados pretendidos.

### 2.2 A modernização da pequena produção sob a ótica do programa: possibilidades e limites

Antes de avançar na descrição do conteúdo operacional do MG-II, procura-se evidenciar como este percebia a problemática da pequena produção e as perspectivas ou possibilidades para sua transformação modernizadora. Essa abordagem é importante no sentido de mostrar que, na visão do programa, a modernização da pequena produção, no sentido da produção mercantil, prescindiria de condições favoráveis de mercado, sendo resolvida pela indução da modernização da base técnica, através de uma ação apoiada em crédito rural e assistência técnica.

Parte-se do tratamento dado pelo programa ao significado e representatividade da pequena produção de baixa renda. Uma primeira indicação neste sentido é dada pelo tamanho da área do estabelecimento agropecuário. O documento do Programa afirma que *"tomando-se os estratos de área de menos de 50ha como representando os estabelecimentos que compõem a agricultura de baixa renda, ver-se-á que devem existir em Minas perto de 67,8% dos estabelecimentos agropecuários nesta condição. Se, de outro modo, se incluísem os de 50 ha a menos de 100ha, ter-se-á um total de 81,6% dos estabelecimentos agropecuários de Minas Gerais como pertencentes ao grupo de baixa renda"* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

A identificação imediata de pequenos estabelecimentos agropecuários com a agricultura de baixa renda é, evidentemente, um tratamento simplificador da questão, utilizado apenas como uma aproximação preliminar de sua representatividade na realidade agrária do estado. A suposição da necessidade de produção em grande escala como requisito indispensável ao retorno econômico da exploração agrícola não tem sustentação na realidade concreta. Na agricultura as leis biológicas e as condições naturais compõem

padrões tecnológicos com ganhos de escalas diferenciadas por produto e por localização espacial.

A análise desenvolvida pelo MG-II procura avançar no sentido de uma caracterização sócio-econômica mais precisa e aprofundada da pequena produção. Adota como proposição central a premissa de que o pequeno produtor *"está inserido em uma economia de subsistência, onde a realização da produção tem por finalidade primordial garantir o seu sustento básico e de sua família, e as relações sociais se fazem, fundamentalmente, com esta e com a vizinhança e se materializam em um processo de ajuda mútua, através da troca e do empréstimo de bens e serviços."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Trata-se de uma definição que segue as linhas gerais propostas por Chayanov, para o qual a pequena produção representa ao mesmo tempo uma unidade de produção e consumo, mantendo apenas relações marginais e complementares com o mercado. A identificação da pequena produção à economia de subsistência é feita de forma quase que absoluta pelo programa, afirmando-se que *"grande parte da produção é destinada ao autoconsumo; os excedentes gerados ou são trocados por outros ou são encaminhados para a economia monetária, com a função última de complementar as necessidades referentes à subsistência (...). As culturas de alimentação básica são comuns à produção (...), bem como a criação de pequenos animais (...), sendo destinados, predominantemente, ao consumo direto da unidade produtiva, com excedentes eventualmente comercializados no mercado."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Quanto à organização do trabalho, há um reconhecimento da importância central da mão-de-obra familiar como suporte das atividades produtivas, o que é relativamente consensual nas diversas abordagens teóricas da pequena produção. A interpretação do programa segue, também neste aspecto, as linhas gerais definidas por Chayanov (1966), adotando a premissa de que cada família basta-se a si mesma e vive relativamente isolada e sem relacionar-se com uma estrutura mais ampla, numa situação em, que *"os diversos membros desempenham função específica."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1). Além disso, consideram que o tamanho da família é que determina a força de trabalho passível de ser mobilizada pela

pequena produção e condiciona a organização do processo produtivo. Como no esquema proposto por Chayanov (1966), a ocupação da força de trabalho familiar estaria associada ao atendimento das necessidades básicas do consumo familiar e produtivo da unidade de produção. Nestas circunstâncias, *"os baixos rendimentos que são decorrentes do seu uso levam-no a buscar formas de complementação dos mínimos vitais para sua existência, através de relações de trabalho, como a parceria e o assalariamento."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

A caracterização é completada pela análise do significado da terra. A constatação básica é *"para o pequeno produtor, a terra representa o elemento fundamental para a realização da produção e, em consequência, para a garantia de sua sobrevivência"*. A terra não se configuraria apenas em um fator de produção, mas representaria *"a própria razão de ser do pequeno produtor, porque é dela que retiram os elementos para sua sobrevivência"*. (Minas Gerais..., 1979, v. 1). A relação do produtor com a terra transcenderia assim o aspecto econômico de garantia do acesso a um fator produtivo essencial, atribuindo-se uma importância central à presença na terra, através da propriedade ou posse, *"como condição de existência do produtor."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1).

A partir dessa caracterização geral, em que pequena produção é entendida como economia de subsistência, reproduzindo-se no contexto de uma agricultura crescentemente capitalista e mercantil, o programa procura discutir as perspectivas de sua transformação modernizadora. Dois aspectos emergem como elementos centrais nessa discussão. De um lado, a avaliação de que o desenvolvimento da economia de mercado tem como resultado básico a indução da desagregação da pequena produção rural, levando os pequenos produtores à ruína. De outro lado, a tese de que o pequeno produtor é tradicional no sentido de ser *"avesso a mudanças que envolvam riscos"*, tendo *"sua conduta moldada por conhecimentos e hábitos transmitidos de geração a geração, o que torna resistente a qualquer tipo de inovação."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Quanto ao primeiro aspecto, a análise procedida pelo programa afirma que o processo de desagregação da pequena produção é heterogêneo no espaço, apresentando *"características diferenciadas em cada região,*

*dependendo de suas condições naturais, de seu processo de ocupação histórico, de sua colocação geográfica, etc."* (Minas Gerais..., 1979, v. 1). Como resultado das circunstâncias diferenciadas, teriam sido formadas inúmeras áreas de concentração de pequenos produtores, "zonas estas que representam (...) regiões onde se configuram os mais diversos e complexos problemas sociais". Já a resistência do pequeno produtor a mudanças representaria uma "racionalidade de seu comportamento". Essa característica seria reflexo da condição de economia de subsistência, próxima da situação de economia doméstica fechada. Tratada pelo programa como "condicionantes intrínsecos à realidade em que vive", seria a responsável pela postura refratária "a situações desconhecidas e plausíveis de gerarem impactos negativos sobre seu modo de vida, inclusive de perda de sua condição de pequeno produtor autônomo." (Minas Gerais..., 1979, v. 1)

Pela ótica adotada, o avanço do capitalismo ou da economia de mercado no campo estaria levando à crescente desarticulação ou deslocamento do segmento agrário formado pela pequena produção familiar. Arelada a uma economia de subsistência, sem integração efetiva à dinâmica do mercado, esta pequena produção estaria imersa numa situação sócio-econômica precária, marcada pelos baixos níveis de renda, tendendo a concentrar-se naquelas áreas com condições econômicas mais favoráveis à sua reprodução. Apesar da precariedade de suas condições de vida, o pequeno produtor teria resistência a mudanças, em função de sua postura contrária a riscos, em particular o de perder a terra e, com ela, sua condição de produtor rural autônomo.

É com essa realidade complexa que o programa propõe-se a interagir. Trata-se essencialmente de apoiar a pequena produção no sentido da melhoria de suas condições de produção e de renda, como forma de romper a situação de tensão a que está submetida sob a dinâmica do capitalismo no campo e contrapor-se à sua desarticulação. Este apoio teria como suporte básico o crédito rural conjugado com assistência técnica.

Para dar sustentação teórica à estratégia de intervenção definida, o programa avança na análise da questão da reprodução. Retoma a tese de sua desarticulação e afirma que "o avanço da economia de mercado a nível nacional, com a conseqüente elevação da

*produtividade do trabalho (...) e o aprofundamento da especialização das unidades produtivas, vai pouco a pouco rompendo o equilíbrio da pequena produção agropecuária, forçando-a a se ligar cada vez mais ao mercado, a adotar técnicas produtivas para a quais os pequenos produtores não possuem os recursos disponíveis, e a se especializar cada vez mais com a conseqüente ruptura da unidade entre produção agrícola, pecuária e florestal que lhe é indispensável para reproduzir-se"* (Minas Gerais..., 1979, v. 1). No desenvolvimento desse argumento é atribuída importância central a dois movimentos complementares e articulados entre si, subjacentes à dinâmica do desenvolvimento capitalista. De um lado, a expansão e o aprimoramento do mercado desarticulam gradativamente a economia de subsistência, na qual se encontra imersa a pequena produção. De outro, o processo de modernização impõe a necessidade de a pequena produção também se modernizar, de forma a atingir níveis de produtividade mais compatíveis com o padrão médio da agricultura como um todo, e que adquira um caráter mais mercantil, no sentido da especialização relativa para o mercado.

Atribui-se à dificuldade de se inscrever na economia de mercado, numa situação em que a prática da produção de subsistência estaria sendo crescentemente inviabilizada, a responsabilidade pelo processo de empobrecimento e ruína da pequena produção e, em última instância, por sua desarticulação. Os constrangimentos enfrentados pela pequena produção para proceder à modernização de sua base técnica seriam decorrentes de sua marginalização junto aos instrumentos da política agrícola, mais especificamente crédito rural e assistência técnica, numa situação de deficiência ou escassez de recursos próprios. Essa marginalização refletiria um direcionamento imprimido à política agrícola no sentido do privilegiamento das médias e grandes explorações, entendidas como "Aqueles capazes de se modernizar com maior rapidez". (Minas Gerais..., 1979, v. 1). Em outros termos, a modernização da pequena produção - uma necessidade associada ao avanço do capitalismo no campo - estaria sendo inviabilizada por estrangulamentos nos mecanismos operacionais de apoio. Sem acesso a financiamentos para suprir suas necessidades básicas de capital e sem assistência técnica para orientar as mudanças na base técnica, a transformação

modernizadora da pequena produção, no sentido da passagem da economia de subsistência para a economia de mercado, não teria condições de ser realizada. Pressionada pelo mercado a se modernizar como condição necessária à sua reprodução sob o capitalismo, a pequena produção não disporia dos indispensáveis instrumentos de apoio da política agrícola, dado o caráter discriminatório de sua operacionalização, o que estaria levando a seu empobrecimento e, no limite, à sua desarticulação. É essa situação que o programa propõe-se a alterar.

Pela ótica adotada, o avanço do capitalismo no campo representaria um fator de desestabilização e empobrecimento da pequena produção ao romper sua situação de equilíbrio enquanto produção de subsistência e impor a necessidade de sua transformação em produção de mercado. A denominada economia de subsistência, no entanto, reflete essencialmente o baixo grau de desenvolvimento do mercado e as conseqüentes limitações econômicas encontradas para a realização da produção. Em outros termos, a produção de subsistência corresponde em geral a uma situação em que, na ausência de alternativas remuneradoras de mercado para a realização da produção, a unidade produtiva tende a constituir-se em seu próprio mercado; a produção não se realiza como mercadoria, assumindo predominantemente caráter de valor de uso. Assim, o entendimento de que a dinamização da economia de mercado, que acompanha o desenvolvimento capitalista, representa um fator de estrangulamento e empobrecimento da pequena produção é um equívoco. São exatamente as limitações de mercado o principal fator condicionante de caráter de economia de subsistência da pequena produção e, por extensão, das condições sócio-econômicas precárias de sua reprodução. A economia de mercado representa perspectivas concretas de melhoria nas condições de reprodução da pequena produção, ou seja, sua diferenciação através de um processo de transformação modernizadora enquanto produção mercantil, embora possa levar também ao deslocamento da pequena produção, nas circunstâncias em que esta não reúne condições de competitividade com a produção capitalista. Ao mesmo tempo em que cria condições para a diferenciação da pequena produção, a dinâmica da economia de mercado impõe a necessidade de que esta se modernize. Significa dizer que produção de subsistência e produção mercantil não são propriamente opções alternativas que se

colocam para a pequena produção. A produção de subsistência corresponde a uma situação de mercado difuso e pouco representativo em termos econômicos, mais especificamente a pequenos mercados locais. À dinamização do mercado corresponde o avanço da produção mercantil em detrimento da produção de subsistência.

Esta última circunstância é reconhecida pelo programa, ao afirmar que a economia de mercado leva à desagregação da pequena produção, entendida como produção de subsistência. No entanto, o processo é tratado como tendo uma expressão absoluta. Em outros termos, a ótica do programa não incorpora as heterogeneidades observadas tanto em nível das unidades produtivas que compõem a denominada pequena produção quanto em nível do processo de desenvolvimento capitalista no campo. Ao analisar a dinâmica da pequena produção e as transformações em curso na agropecuária, o programa não leva em consideração as diferenciações internas a este segmento agrário em termos de formas organizacionais, evidenciadas em particular na dimensão espacial. O tratamento homogeneizador adotado negligencia as possibilidades e perspectivas diferenciadas que a pequena produção apresenta, na realidade concreta, quanto à sua transformação modernizadora, reflexo de condições heterogêneas na dotação de recursos produtivos, práticas tecnológicas e inserção no mercado, entre outros aspectos. Esta circunstância fica evidenciada, de forma nítida, no processo de seleção de áreas para intervenção.

### 2.3 A seleção de áreas para intervenção

O MG-II foi proposto como um programa para recuperar a agricultura de baixa renda. Na seleção de áreas para intervenção procurou-se, portanto, demarcar os espaços onde esta se concentrava. Para tanto, adotaram-se duas variáveis básicas:

- a) área média dos estabelecimentos agropecuários; e
- b) valor médio da produção animal e vegetal por estabelecimento.

A partir desses parâmetros, procedeu-se a uma classificação dos municípios estaduais segundo a incidência de pequenos

produtores, conforme procedimentos constantes no quadro 1.

QUADRO 1  
CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
COM MAIOR INCIDÊNCIA DE PEQUENOS PRODUTOS RURAIS

GRUPO	ÁREA MÉDIA DO ESTABELECIMENTO (X)	VALOR MÉDIO DA PRODUÇÃO POR ESTABELECIMENTO (Y)
A	$X_a < 50$	$Y_a < 3\,305,13$ (1)
B	$50 < X_b < 100$	$Y_b < 3\,305,13$
C	$X_c < 100$	$3\,305,13 < Y_c < 6\,610,26$

Fontes: Dados básicos: MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Agricultura, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa estadual de promoção de pequenos produtores rurais: produtores de baixa renda de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1979, 2v. em 24. V. 1: Documento Síntese. p. 76.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos Econômicos (CEE).

(1) Valor que correspondia a preços de 1970 a aproximadamente 8 salários mínimos daquele ano e equivalia à metade do valor médio da produção por estabelecimento agropecuário de Minas Gerais.

Com base nesses critérios, foram priorizados os municípios que se enquadraram nos Grupos A e B. Ao primeiro, correspondiam os municípios com predominância de pequenas unidades produtivas de níveis muito reduzidos de renda. No segundo, incluíam-se municípios que, apesar de apresentarem unidades produtivas relativamente maiores que aqueles do grupo A, mostravam também níveis muito reduzidos de renda. Os municípios do Grupo C, com predominância de unidades produtivas situadas "entre as áreas de agricultura de baixa renda e da grande exploração agropecuária" (Minas Gerais..., 1979, v.1), embora identificados, foram excluídos do processo.

A partir dessa metodologia foi definido um conjunto de 102 municípios estaduais como área de intervenção do programa. Estes municípios distribuíam-se basicamente pelas regiões Sul de Minas, Zona da Mata, Rio Doce e Vale do Jequitinhonha, além de uma pequena fração localizada no Nordeste. À exceção do Sul de Minas, trata-se de espaço fora do circuito do desenvolvimento e modernização capitalista da agricultura, resultado esperado em função dos critérios de seleção adotados. Este aspecto é central para os propósitos do artigo. Interessa ressaltar que, apesar de se propor a promover a transformação modernizadora da pequena produção no sentido da produção mercantil, o programa não incorpora, quando da seleção de áreas para intervenção, nenhuma consideração a respeito do mercado. Em outros termos, o programa

ênfatisa apenas a densidade da presença da pequena produção, sem procurar avançar no sentido de perceber as perspectivas concretas para sua diferenciação modernizadora, determinadas em particular pelo nível de desenvolvimento das forças capitalistas de produção e pelo mercado, com expressão espacial diferenciada.

## 2.4 A concepção e a estratégia do programa

Dada sua formulação enquanto programa de desenvolvimento rural integrado, a estratégia de intervenção do MG-II desdobra-se em duas vertentes básicas. O eixo central consiste na elevação dos níveis de renda da pequena produção "através da expansão de algumas políticas específicas (crédito rural, assistência técnica, mecanismos de comercialização, entre outros), como instrumentos-chaves de sua transformação modernizadora. Paralelamente, estariam disponíveis os componentes de infra-estrutura social que, de forma integrada, combriam o espaço das necessidades setoriais básicas da pequena produção, ou seja, aspectos como demandas de saúde, educação, entre outros" (Universidade Federal de Viçosa, 1988). A intervenção proposta engloba, portanto, duas estratégias distintas - incrementos diretos na renda da unidade de produção, através da dinamização das atividades produtivas; e indiretos, via melhoria nas condições dos

serviços sociais de demanda cotidiana e na infra-estrutura básica - que convergem no sentido do incremento da renda global. Para os propósitos desse artigo, interessa ressaltar basicamente a primeira linha de intervenção. A estratégia voltada ao incremento dos níveis de renda da atividade produtiva reflete a percepção que o programa tem da pequena produção, considerada genericamente como unidade produtiva descapitalizada, com práticas agrícolas pouco tecnificadas, de reduzida produtividade e baixo grau de mercantilização. O elemento central neste contexto é que se coloca, em particular, como o obstáculo básico à sua transformação modernizadora no sentido da viabilização enquanto empreendimento mercantil seria representado pela reduzida capacidade de inversão. Assim, para promover a passagem da pequena produção de uma situação caracterizada enquanto economia de subsistência para a economia de mercado, o programa centra as ações na superação dessa restrição, criando condições de acesso do produtor ao capital, instituindo uma política de crédito rural. Estaria sendo constituído, dessa forma, o suporte essencial para a mudança da base técnica da produção, ou seja, a disponibilidade de recursos para investimentos em inovações tecnológicas - máquinas, implementos e insumos modernos. Acoplados ao crédito rural, acionam-se políticas subsidiárias de apoio, como assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária e serviços de apoio à comercialização, entre outras.

A partir do crédito rural, o programa esperava desencadear um processo de transformação modernizadora da pequena produção, promovendo a adoção de práticas agrícolas mais tecnificadas, que levaram ao aumento da produtividade e da produção e, por extensão, do volume comercializado. Este processo deveria desembocar em incrementos de renda líquida, possibilitando uma acumulação de excedentes ou de capital, e a conseqüente diferenciação da pequena produção.

O programa negligencia, no entanto, os condicionamentos de mercado na modernização da pequena produção. Da perspectiva adotada, a realização da produção representaria um processo automático, independente da configuração específica asumida pelo mercado na realidade concreta. Em outros termos, propõe-se a promover a mercantilização, desconsiderando o tipo de mercado com que defronta, o que vai se

constituir no principal fato explicativo dos limitados resultados obtidos.

## 2.5 O conteúdo operacional do programa

Restringe-se aqui à vertente de apoio à produção e comercialização, que representa o eixo básico das transformações setoriais pretendidas pelo programa. O sentido da intervenção proposta é colocar à disposição dos pequenos produtores os principais instrumentos da política agrícola - crédito rural, assistência técnica e pesquisa agropecuária - dado o pressuposto de que esse segmento agrário coloca-se normalmente à margem do processo. De forma complementar, são acionados mecanismos como apoio à comercialização e ao associativismo, serviços de legalização de terras e incentivo ao reflorestamento, entre outros.

A exclusão da pequena produção da cobertura da política agrícola, em especial o crédito rural, é entendida e tratada pelo programa como resultado direto da orientação pelo governo imprimida à sua operacionalização, o que se expressaria num privilegiamento das médias e grandes unidades produtivas. Da perspectiva adotada, a política de crédito rural seria um mecanismo ajustado às diferentes condições organizacionais e produtivas da pequena produção, e compatível com a obtenção de resultados econômicos positivos.

A partir dessa avaliação, o programa estruturou um projeto abrangente de crédito rural, visando proporcionar o acesso do pequeno produtor rural ao crédito formal. A proposta consistia em *"atender a 35 mil produtores, ao longo de cinco anos, com investimentos necessários à melhoria de seus estabelecimentos"*. (Minas Gerais..., 1979, v. 1). Ao mesmo tempo, o programa propunha-se a prestar assistência técnica aos produtores rurais, considerada indispensável não só à viabilização do acesso ao crédito da elaboração de projetos de investimento e custeio, mas à orientação na condução do desenvolvimento das atividades produtivas, em especial quanto à introdução de inovações técnicas.

Complementar ao projeto de crédito rural conjugado com assistência técnica, o programa previa uma série de ações consideradas essenciais na promoção do desenvolvimento econômico e social da pequena produção. Entre essas, cabe destacar a promoção

e fomento ao associativismo, envolvendo a constituição de associações de produtores e cooperativas; a pesquisa e experimentação agrícola, como forma de identificar e propor alternativas tecnológicas adequadas às condições da pequena produção; e o apoio à comercialização, com a preocupação de criar mecanismos facilitadores da realização da produção - implantação de armazéns, serviços de informação de mercado, etc. - bem como da aquisição de insumos agrícolas, através da implantação de pontos setoriais de venda. Além desses projetos, previa-se também a regularização da posse da terra, "de modo a proporcionar ao pequeno produtor, simultaneamente, o acesso ao crédito legal e a segurança da unidade produtiva" (Minas Gerais..., 1979, v. 1); a recuperação de várzeas inundáveis, para permitir sua utilização produtiva; e o incentivo ao reflorestamento.

Para a execução das ações programadas, negociou-se financiamento junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com interveniência do governo federal. O contrato de empréstimo, assinado em setembro de 1980, previa aplicação de recursos no valor de US\$ 234,4 milhões, num prazo de cinco anos. Deste total, US\$ 63,0 milhões correspondiam a desembolso do banco e os restantes US\$ 171,4 milhões a contrapartida nacional.

Dos recursos programados, uma grande parcela correspondia às ações de apoio à produção e comercialização, que absorviam 38,3% do total. O projeto de crédito rural destaca-se neste contexto, explicando isoladamente 22,7% da programação financeira proposta.

## 2.6 A implementação do programa e os resultados obtidos

Com a implementação das diversas ações previstas, o programa esperava reverter o quadro de pobreza rural em que se encontrava a pequena produção, atuando principalmente no sentido da modernização de sua base produtiva, como forma de assegurar acréscimos sustentados nos seus níveis de renda. Em termos produtivos, o programa sinalizava também no sentido de impactos sobre a ocupação da mão-de-obra. A estimativa era de um aumento de 50% nos requerimentos de mão-de-obra, que implicaria basicamente na maior

intensidade da ocupação da força de trabalho familiar. O acréscimo previsto no número de empregos seria da ordem de 3%.

Antes de se avaliar os resultados alcançados, é necessário analisar a implementação do programa, já que suas ações não foram necessariamente executadas conforme a programação original. Esta circunstância implica alterações nos impactos esperados, que não podem ser negligenciadas. Além disso, proporciona subsídios adicionais à interpretação dos resultados.

### 2.6.1 A implementação do programa

O programa teve início efetivo em julho de 1980, com término previsto para julho de 1985. Sua implementação, contudo, não conseguiu cumprir o prazo originalmente estabelecido, resultado associado sobretudo às dificuldades iniciais encontradas em sua operacionalização. Entre essas dificuldades, cabe destacar:

- a insuficiência na dotação de recursos da contrapartida nacional - federal e estadual - colocados no programa, retardando os desembolsos previstos e os correspondentes reembolsos externos<sup>2</sup>;
- a conformação da área de intervenção, composta por municípios espacialmente dispersos, com reflexos negativos sobre o acionamento das ações previstas;
- "a matriz institucional inadequada, integrada por órgãos executores com superposição e conflitos de atividades, a falta de recursos humanos e materiais aliada à inexperiência de trabalho em comunidades rurais de pequenos produtores". (Universidade Federal de Viçosa, 1988).

As dificuldades operacionais refletiam-se diretamente na execução das metas previstas, comprometendo o desempenho do programa. Assim, antes de se completar o terceiro ano de implementação, o governo estadual já constatava a necessidade de proceder a uma reprogramação global das ações, em face do avanço restrito observado em termos

<sup>2</sup> A sistemática de liberação de recursos do financiamento externo ocorria sob a forma de reembolso. Dos recursos aplicados no programa, 1/3 era reembolsado pelo BIRD, após a prestação de contas.

da programação financeira. Dos recursos originalmente previstos, apenas 12% haviam sido até então efetivamente aplicados, quando a previsão do cronograma de desembolso era de se alcançar um patamar da ordem de 69% do total. Em outros termos, somente 18% dos recursos programados para o período tinham sido utilizados.

Além dos problemas operacionais, o desempenho insatisfatório do programa associava-se também a outros tipos de constrangimentos. Para os propósitos deste artigo, interessa ressaltar especificamente as dificuldades observadas quanto à operacionalização do crédito rural, cuja demanda vinha-se situando num nível muito inferior às previsões. Este resultado é um indicador da interpretação equivocada do programa no sentido de que a transformação modernizadora da pequena produção em produção mercantil requeria essencialmente disponibilidade de crédito rural. Argumenta-se que a diferenciação modernizadora da pequena produção não se restringe a superar o constrangimento representado pela insuficiência de recursos próprios para realizar investimentos na dinamização da atividade produtiva, que será retomado e desenvolvido com maior profundidade na seção 3.

O resultado insatisfatório da implementação do crédito rural significa também a relativa desestruturação da estratégia de promoção e apoio do desenvolvimento da atividade produtiva. As diversas ações programadas nesta vertente de intervenção eram, em intensidade variada, subsidiárias ao crédito rural - elemento central na diferenciação modernizadora da pequena produção. Nestas circunstâncias, a limitação na operacionalização do crédito rural impõe um esvaziamento do significado e importância das ações a ele diretamente correlacionadas.

Diante desse quadro, o governo estadual promoveu uma reprodução geral do MG-II, renegociando o contrato de financiamento com o BIRD. Entre as principais modificações introduzidas, foi definido novo período de execução, estendendo o término do programa para dezembro de 1987. Com a reprogramação, as metas originais foram revistas e redefinidas, tendo por principal referência os resultados até então alcançados. A programação financeira global foi reduzida, caindo para US\$ 107,3 milhões, enquanto o

financiamento externo passava para US\$ 35,6 milhões.

*"A partir da reprogramação (...), o programa obteve resultados mais significativos"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988), expressos no maior ajustamento entre previsão e execução das diversas ações. Em dezembro de 1987 ocorreu seu encerramento oficial, embora algumas atividades remanescentes ainda permanecessem em execução ao longo de 1988.

## 2.6.2 Os principais resultados setoriais alcançados

Antes de se tratar especificamente da avaliação dos impactos do programa quanto à transformação da pequena produção, procede-se a uma descrição geral dos principais resultados alcançados nas ações de apoio à produção. Este procedimento permite observar o grau de implantação das metas e atividades previstas, referência básica para a avaliação preferida.

O principal instrumento proposto nessa vertente de intervenção - a criação de linhas especiais de crédito para investimentos, custeio e comercialização - é o que revela o desempenho mais insatisfatório. *"Após dois anos e meio de implantação do programa, apenas cerca de 5% dos investimentos (...) e cerca de 20% dos créditos de custeio"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988) previstos tinham sido realizados. Com a reprogramação, as metas foram reduzidas, além de se redimensionar o volume de recursos disponíveis para cada tipo de empréstimo.

Apesar das modificações introduzidas, a demanda por crédito rural pela pequena produção manteve-se em nível muito inferior ao previsto ao longo de todo o período de execução do programa. De acordo com avaliação da Universidade Federal de Viçosa (1988), *"os dados coletados e as observações registradas comprovam que a quase totalidade dos pequenos produtores não participa, nunca participou e não tenciona participar do crédito rural. Há desconhecimento e desinteresse. Mesmo aqueles que usavam ou usam recursos financeiros dos bancos mostram-se insatisfeitos, com raras exceções. Assim, ao término do programa, quando se projetava atender a 30 mil pequenos*

*produtores rurais, chegou-se a apenas 734 mutuários, ou 2,4% do total."*

Esse resultado permite argumentar que o nível reduzido de utilização de crédito rural pela pequena produção não decorre apenas de estrangulamentos do lado da oferta. Em outros termos, a discriminação na implementação do crédito rural, cuja orientação estaria voltado ao privilégio das médias e grandes unidades produtivas, não é a responsável exclusiva pelo uso marginal deste instrumento de política agrícola em nível da pequena produção. Há evidentes constrangimentos ou limitações do lado da demanda, evidenciados numa situação de disponibilidade efetiva de recursos.

Apesar de condição necessária, argumenta-se que a disponibilidade de crédito não é suficiente para induzir sua adoção pela pequena produção. Isto não significa que a pequena produção seja refratária ao crédito. No entanto, o uso dos recursos do crédito rural atende a uma racionalidade econômica, mais especificamente, à perspectiva de se obter retorno econômico no desenvolvimento da atividade produtiva. O Crédito rural tende a ser efetivamente utilizado apenas nas circunstâncias em que a atividade produtiva assume caráter mercantil compatível com a geração de renda monetária suficiente para pelo menos garantir a cobertura dos custos do financiamento. Para tanto, não basta aumentar o nível de produção e, por extensão, do excedente comercializável, conforme pressuposto do programa. É necessário assegurar alternativas de mercado para a realização da produção que permitam a transformação da pequena produção em atividade mercantil, proporcionando, conseqüentemente, retorno econômico aos investimentos realizados.

Embora o programa mostrasse uma preocupação com o apoio à comercialização, os mecanismos acionados revelam-se insuficientes para modificar, de forma representativa, as circunstâncias globais de mercado em que a pequena produção se inscreva. A partir de um diagnóstico que constatava uma comercialização bastante deficiente na área selecionada, *"onde, em síntese, predominava uma política de mercado, isto é, uma relação produtor / mercado definida no imediatismo das necessidades dos vendedores de excedentes (...)* impedindo-os de

*negociar melhores margens de comercialização"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988), definiu-se uma série de ações que combinavam investimentos em infra-estrutura, mais especificamente construção de armazéns e postos de venda de insumos, com prestação de serviços, como a difusão de informações de mercado.

A análise dos resultados setoriais mostrou o cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, ou seja, *"uma série de obras de infra-estrutura e atividades de dinamismo do sistema de comercialização na área foram realizadas"*. No entanto, a conclusão básica que se impõe é que *"não se introduziram alternativas de comercialização concretas que contribuem para a promoção dos beneficiários do programa."* (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Cabe observar, neste sentido, que os instrumentos foram propostos enquanto facilitadores da comercialização, e não especificamente como gestores de novas condições de mercado. Significa dizer que as ações implantadas revelavam-se, a partir de sua própria concepção, incompatíveis com transformações efetivas do mercado no sentido de criar condições concretas para a realização da produção *"que garantissem uma remuneração adequada para os produtores e fossem, dessa forma, o suporte necessário para a modernização"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988) da pequena produção.

Quanto às demais ações de apoio à produção - assistência técnica e extensão rural, associativismo e pesquisa, experimentação agropecuária etc. -, de modo geral, as principais metas setoriais foram alcançadas e, em determinadas situações, ultrapassadas. Trata-se, contudo, de ações propostas como mecanismo complementar e subsidiário ao crédito e à comercialização. Nestas circunstâncias, seus impactos em termos de transformação modernizadora da pequena produção não podem ser dissociados dos resultados globais decorrentes da política de apoio à produção e à comercialização em seu conjunto, o que significa dizer que ficavam comprometidas.

### 3 AS TRANSFORMAÇÕES MODERNIZADORAS DA PEQUENA PRODUÇÃO: O FRACASSO DO MG-II

O programa foi concebido como uma intervenção voltada à reversão das precárias condições sócio-econômicas de reprodução da pequena produção. Propunha-se a elevar a renda global da unidade produtiva familiar através de incrementos na produção e produtividade agrícola, passando por correspondentes aumentos nos níveis de capitalização e de ocupação da força de trabalho.

Um dos pressupostos básicos do programa era que *"alterações na renda familiar refletem melhorias generalizadas nas condições para produzir e na qualidade de vida dos pequenos produtores. Dessa maneira, o comportamento da renda das unidades de produção torna-se um indicador"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988) global dos resultados de suas ações. Na determinação da renda bruta da unidade familiar para efeitos de avaliação do programa, feita pela UFV, foram considerados quatro componentes principais: as rendas brutas da exploração agrícola e florestal, da exploração pecuária, de outras explorações e do trabalho fora da unidade de produção.

As principais conclusões obtidas indicam que tanto a renda bruta quanto a renda líquida *"apresentam variações não uniformes a cada ano de atuação do programa. Houve acréscimos nos anos agrícolas 1982/85 até 1985/86, e uma queda de valor no último ano agrícola (1986/87)"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Essas variações foram pouco expressivas, embora signifiquem um aumento da renda líquida nominal per capita em todas as áreas de atuação. Em outros termos, o programa não conseguiu induzir acréscimos representativos e sustentados na renda global da unidade de produção, resultado que traduz o fracasso de sua estratégia de dinamização e modernização da atividade produtiva - objeto central de sua proposição. A observação dos resultados em nível dos principais componentes na geração ou formação da renda global reforça essa avaliação geral.

Registra-se inicialmente que o comportamento irregular ocorre também em nível dos diversos componentes da renda. Em termos médios, a renda bruta da exploração

agrícola e florestal *"cresce nos últimos anos de atuação do programa, até 1985/86, e apresenta queda no último ano agrícola analisado"*. Em algumas áreas, *"é menor no último ano comparado ao primeiro, apesar das variações existentes entre eles"*. Já *"as rendas bruta e líquida da exploração pecuária decrescem (...) com o passar dos anos"* (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Significa dizer que não houve nenhuma indicação de incrementos na renda global da unidade de produção em função do desenvolvimento das atividades produtivas, como decorrência da implantação do programa. As alterações setoriais ocorridas foram muito pouco representativas, além de não conformarem uma trajetória ascendente. Ao contrário, para grande parte das unidades de produção, o nível da renda das atividades produtivas decresceu entre o início e o término do programa.

Se a renda da exploração das atividades produtivas mostrou desempenho insatisfatório, cresceu a importância do assalariamento como forma alternativa e complementar de renda. *"Principalmente para as categorias de produtores rurais até 50 ha é nítida a tendência de acréscimo dessa renda nos últimos anos de atuação do programa."* (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Registra-se, ainda, que na maior partes das áreas aumentou a importância da renda decorrente de outras explorações na formação da renda familiar. Em síntese, na ausência de transformações modernizadoras na exploração das atividades agropecuárias, reforça-se a importância de mecanismos como o assalariamento e a exploração de outras atividades na geração da renda familiar. O programa não conseguiu, portanto, cumprir o objetivo proposto de reverter as precárias condições sócio-econômicas de reprodução da pequena produção através da dinamização de sua base produtiva, ou seja, sua diferenciação modernizadora no sentido da produção mercantil.

A limitação das transformações determinadas pelo programa é reafirmada também pela observação da evolução dos níveis de capitalização e da ocupação da força de trabalho. A análise da disponibilidade de capital, entendida como o conjunto de benfeitorias, máquinas, motores, equipamentos e animais de trabalho e produção levou à conclusão de que *"não houve aumento do nível de capitalização dos pequenos produtores, em*

*termos gerais". (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Ao mesmo tempo, "as ações (...) no sentido de melhor alocar a força de trabalho (...) não alcançavam resultados significativos (...). A ocorrência de mão-de-obra subocupada e mesmo ociosa é fenômeno comum na entressafra, ocasião em que os fluxos migratórios intensificam-se como forma de garantir uma renda pelo assalariamento itinerante ou mesmo fixo nos centros urbanos maiores". (Universidade Federal de Viçosa, 1988). Assim, além de não proporcionar acréscimos significativos na renda global da unidade de produção, o programa não introduziu melhorias na disponibilidade de capital e na ocupação da força de trabalho familiar. Em outros termos, não houve impactos sobre a base técnica da produção e o nível de desenvolvimento da atividade produtiva.*

Por último, não houve também modificações significativas em termos da estrutura da produção e da mercantilização da atividade produtiva. Conforme constatado pela Universidade Federal de Viçosa (1988), permaneceu evidente o caráter de subsistência da produção das pequenas propriedades rurais, principalmente quando se analisam "os produtos arroz, milho e feijão. Para esses, a relação de autoconsumo com a produção correspondente aumenta com o passar dos anos".

#### **4 A MODERNIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO E AS LIMITAÇÕES DA INTERVENÇÃO PÚBLICA**

Ao procurar reverter o quadro de precariedade sócio-econômica em que se dá a reprodução de um expressivo contingente da pequena produção no estado, o MG-II partiu de uma premissa equivocada, atribuindo a responsabilidade do processo ao avanço da economia de mercado, subjacente ao desenvolvimento capitalista no campo. Sob a ótica adotada, a dinâmica capitalista estaria levando ao rompimento do equilíbrio de subsistência inerente à pequena produção e induzindo sua inserção no mercado numa circunstância em que esta não disporia dos necessários recursos produtivos, em especial de capital.

As características básicas do desenvolvimento da agricultura estadual entre 1970 e 1985 - período em que se inscreve a

proposição do MG-II - são evidências dos desvios de interpretação do programa. A pequena produção é o segmento agrário que apresenta maior aumento absoluto e relativo neste período, marcado também pelo comportamento ou desempenho heterogêneo entre as diversas unidades produtivas. Significa dizer que, ao contrário de um processo de empobrecimento e desarticulação da pequena produção, verifica-se sua expansão envolvendo formas e condições de reprodução.

O processo de modernização diz respeito à agricultura como um todo. Além disso, a modernização da pequena produção e a do conjunto da agricultura tendem a ser espacialmente convergentes. Em outros termos, para as diversas categorias de produtores rurais, a modernização agrícola aparece associada ao avanço e aprimoramento do mercado, responsável em última instância pelas alternativas concretas de retorno ou rentabilidade econômica para a exploração produtiva - tendo como condicionantes os recursos produtivos que mobiliza, não só em termos quantitativos nas qualitativos, circunstância que inclui a aptidão agrícola do solo.

Propostas como intervenção social, as ações de apoio e promoção às atividades do MG-II fundamentaram-se no uso dos instrumentos existentes de política agrícola, em especial o crédito rural, sem procurar discutir sua adequação às condições específicas da pequena produção. No caso do crédito rural, apesar do subsídio que vigora na implementação da política oficial, sua utilização pressupunha um caráter mercantil no desenvolvimento da atividade produtiva, indispensável à cobertura dos custos do financiamento. Argumenta-se que o reduzido grau de mercantilização que a pequena produção apresenta não decorre apenas de deficiências no desenvolvimento da atividade produtiva, ou seja, sua baixa produtividade e produção, mas reflete sobretudo estrangulamentos de mercado. A configuração do mercado com que a pequena produção se defronta, normalmente pequenos mercados locais, não proporciona, em geral, as necessárias condições para a especialização produtiva, dificultando dessa forma sua viabilização econômica enquanto produção mercantil.

A modernização e a dinamização da pequena produção não são propriamente uma questão de expansão da produção, com a geração

de maiores excedentes para comercialização. Significa, de fato, a introdução de alternativas de produção que assegurem retorno econômico e, por extensão, permitam a especialização mercantil. Ao procurar estender a política de crédito rural à pequena produção como um benefício em si mesmo, o programa não levou esse aspecto em consideração, circunstância evidenciada no processo de seleção de áreas para intervenção. Os critérios utilizados priorizaram os espaços de concentração dos denominados agricultores de baixa renda, que representam o segmento da pequena produção em condições econômicas menos favoráveis de inserção no mercado, já que se defrontam basicamente com pequenos mercados locais. Assim, pode-se argumentar que a proposta do programa incorpora, em sua formulação, uma contradição básica: promover enquanto atividade mercantil exatamente a parcela da pequena produção de menor potencial ou perspectiva de se realizar enquanto tal. É esta contradição básica o principal fator na explicação dos escassos resultados obtidos.

Registra-se que o MG-II apresentava uma preocupação relativa à questão da comercialização da produção. A perspectiva adotada no acionamento das ações setoriais, contudo, orientava-se essencialmente no sentido de criar mecanismos facilitadores do processo de venda do excedente produzido, sem alterar, de forma objetiva, as condições concretas de mercado com que a pequena produção se defrontava. Embora importantes, os mecanismos instituídos não proporcionaram alternativas mercantis viáveis à pequena produção, nem tinham propriamente este objetivo. Em decorrência, o programa propicia apenas uma das condições básicas necessárias ao processo de modernização da pequena produção: a disponibilidade de crédito para financiar investimentos na expansão e na mudança da base técnica da atividade produtiva. O outro fator essencial, representado por alternativas de exploração produtiva que remuneram o produtor rural, não foi viabilizado. As condições de mercado permaneceram praticamente as mesmas existentes antes da *proposição do programa*.

Das considerações anteriores não se depreende, evidentemente, que a política de crédito rural seja incompatível ou inadequada à pequena produção. Ao contrário, reconhece-se a importância que o financiamento do processo produtivo bem como os demais mecanismos

institucionais de apoio - assistência técnica, pesquisa agropecuária, entre outros - têm na viabilização da modernização e conseqüente diferenciação da pequena produção. Argumenta-se, no entanto, que, embora necessário, o crédito rural é insuficiente para induzir a transformação da atividade produtiva em exploração mercantil. O processo requer também a existência de condições objetivas de mercado - instância que não pode ser tratada de forma uniforme, mas em termos da heterogeneidade econômica de suas manifestações na realidade concreta - além de condições naturais compatíveis com a exploração agrícola.

A atuação governamental no mercado agrícola tem um escopo relativamente limitado. As ações estão voltadas basicamente à regulação do comportamento dos preços dos principais produtos, tendo por instrumento central a política de garantia de preços mínimos. Sem pretender avançar uma discussão a respeito, quer-se ressaltar essencialmente que seus impactos ou efeitos sobre as condições de comercialização da pequena produção tendem a ser restringidos, refletindo a complexidade dos mecanismos acionados, associada à exigência de escala e padronização da produção comercializada e à existência de infra-estrutura operacional, em termos de armazéns e agentes de comercialização. Assim, na ausência de medidas efetivas para criar alternativas concretas de exploração produtiva, os mecanismos de apoio à produção, em especial o crédito rural, mostram-se ineficazes, já que insuficientes, para dinamizar a pequena produção e incrementar seus níveis de renda.

## 5 CONCLUSÃO

A modernização da pequena produção no sentido de sua transformação em atividade mercantil supõe condições remuneradoras de mercado, nem sempre presentes na realidade agrária ou passíveis de serem criadas pela instância pública. A heterogeneidade das condições do mercado, em particular sua limitada expressão econômica em determinadas áreas, impõe a necessidade de se pensar estratégias alternativas de políticas para a pequena produção. O próprio MG-II, ainda que de forma parcial, já sinalizava neste sentido ao propor investimentos em infra-estrutura social e econômica simultaneamente ao acionamento de ações de apoio à produção.

A realização de investimentos na área social - saúde, saneamento e educação, entre outros - tem evidentes impactos positivos sobre as condições de vida e, indiretamente, sobre a renda da população rural. Resultado similar ocorre com investimento em infraestrutura econômica, como estradas e eletrificação rural. Nas áreas em que as condições objetivas existentes não favorecem a dinamização e o crescimento da renda derivada da atividade produtiva as ações de política social aparecem como uma opção alternativa de política para a pequena produção, conforme evidenciado pela própria avaliação dos resultados do MG-II. Em outros termos, mecanismos indiretos de renda constituem uma via importante para interagir com o quadro de pobreza em que se encontra um expressivo segmento da pequena produção.

É evidente que essa orientação não implica desconsiderar a importância de políticas agrícolas de apoio à pequena produção regional. O acionamento de ações como assistência técnica e pesquisa agropecuária mantém-se indispensável, até porque representa a única forma de a pequena produção ter acesso às mesmas. O que se quer ressaltar é que a heterogeneidade da pequena produção em suas manifestações concretas, refletindo circunstâncias diferenciadas do desenvolvimento agrícola em seus aspectos naturais, sociais e econômicos, inviabiliza a proposição de políticas uniformes para o setor. Como corolário, qualquer projeto ou ação setorial requer um conhecimento das características específicas da pequena produção em questão, determinante em última instância da capacidade de resposta aos investimentos e mecanismos acionados. Este conhecimento remete a estudos de zoneamento agroeconômico - condições naturais e de mercado - , enquanto instrumento capaz de fornecer indicadores sobre os principais potenciais e constrangimentos à atividade produtiva e, por extensão, subsídios à definição de cortes específicos nas políticas setoriais.

Nas áreas em que, pela combinação de condições naturais e econômicas, não se recomenda a exploração de atividades agrícolas mercantis - consideradas como área de agricultura de subsistência - deve ser priorizada a política social combinada com investimentos em infra-estrutura básica, enquanto mecanismos para assegurar, de forma indireta, incrementos na renda global da pequena

produção. Nestas áreas, a política agrícola para a pequena produção deve incorporar recortes específicos, acionando instrumentos voltados à modernização da base técnica - como pesquisa agropecuária e assistência técnica, entre outros - que prescindam da exigência de especialização mercantil na exploração das atividades produtivas. De forma alternativa, a política agrícola clássica, apoiada no crédito rural deve ser priorizada nas áreas em que as condições naturais e econômicas impõem um caráter mercantil à exploração da atividade agrícola.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AYRES, C. et al. *Agricultural change in Brasil's agroecological zonas from 1970 - 1985: a descriptive analysis*. S.l.:s.n., 1991.
- 2 BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Economia mineira - 1989: diagnóstico e perspectivas*. Belo Horizonte, 1989. 5v. em 7.
- 3 BARROS, J. R. M, MANOEL, A. *Insumos agrícolas: evolução recente e perspectivas*. In: IPEA. *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro, 1988.
- 4 BAUDEL, Wanderley M. N. *O camponês: um trabalhador para a capital*. Campinas: s.n., 1979.
- 5 CARNEIRO, Ricardo. *Pequena produção, modernização e reforma agrária: uma análise da intervenção pública setorial*. Belo Horizonte : CEDEPLAR, 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- 6 CENSO AGROPECUÁRIO: Minas Gerais . Rio de Janeiro: IBGE, 1975. 2v. (VIII Recenseamento geral - 1970, v.3, t.14)
- 7 CENSO AGROPECUÁRIO: Minas Gerais. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. (Censos Econômicos de 1985, n. 18, pt. 1e 2).
- 8 CEPAL. *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro Mexicano*. México: Siglo XXI, 1986.
- 9 CETEC. *Diagnóstico ambiental do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1983.
- 10 CHAYANOV, A. V. *The theory of peasant economy*. Illinois: Richard D. Irwin, 1966.
- 11 DAVID, M.B.A. *Política agrária e política agrícola na nova constituição: perspectivas da economia brasileira - 1989*. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1989.
- 12 FERREIRA, L. R. *Perspectivas dos programas de irrigação: perspectivas da economia brasileira - 1989*. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1989.
- 13 FRANKLIN, S. H. *The european peasantry*. Londres: Methner, 1969.

- 14 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Reflexões sobre o setor agrícola em Minas Gerais: dinâmica produtiva e políticas públicas.** Belo Horizonte, 1990.
- 15 GARCIA JR., A. **Terra de trabalho: trabalho familiar de pequenos produtores.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- 16 GOODMAN, D., SORJ, B., WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: da agricultura à indústria no sistema internacional.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- 17 HADDAD, Paulo Roberto. **Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências.** Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1985.
- 18 IBGE. Departamento de Geografia (RJ). **Brasil: uma versão geográfica nos anos 80.** Rio de Janeiro, 1988.
- 19 KAGEYAMA, A. (Coord.). **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural ao complexo agroindustrial; agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1990.
- 20 LENIN, V. J. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura.** São Paulo: Brasil Debates, 1980.
- 21 LOPES, J.R.B. **Do latifúndio à empresa - unidade e diversidade do capitalismo no campo.** São Paulo: Brasiliense, 1976. (Caderno CEBRAP, 26).
- 22 LOPES, J.R.B. **Empresas e pequenos produtores no desenvolvimento do capitalismo agrário em São Paulo (1940 - 1970).** São Paulo: Brasileira de Ciências, 1978. (Estudos CEBRAP, 22).
- 23 MARTINE, Geoge. **A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 23, p. 7 - 37, 1991.**
- 24 MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- 25 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Agricultura. **Zoneamento agroclimático do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 1980.
- 26 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **MG-II: reprogramação.** Belo Horizonte, 1984.
- 27 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Agricultura, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa estadual de promoção de pequenos produtores rurais.** Belo Horizonte, 1979. 2 v. em 24. V.1: Documento síntese.
- 28 MULLER, Geraldo. **Agricultura e industrialização do campo no Brasil. Revista de Economia Política, São Paulo, v.2 n.2, p. 47 - 77, abr./jun. 1982.**
- 29 NABUCO, Maria Regina. **Agricultura, Estado e desenvolvimento em Minas Gerais - 1950 / 1980. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 58, p. 165 - 239, jan. 1984.**
- 30 NABUCO, Maria Regina. **Brasil e Minas Gerais: modernização e modernidade na agricultura.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1990 (Ensaio Econômico CEDEPLAR, 4).
- 31 NABUCO, Maria Regina, LEMOS, M.B. **A reta do capital agrícola em Minas Gerais na década de oitenta. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 3. 1986, Diamantina. Anais..., História econômica e demográfica: novo padrão de desenvolvimento.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1986. p. 181 - 198.
- 32 POUILLON, F. **A determinação de um modelo de produção: as forças produtivas e a sua apropriação; a antropologia econômica.** Lisboa: Edições 70, 1976.
- 33 SCHULTZ, T.W. **A transformação da agricultura tradicional.** Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- 34 SHANIN, Teodor. **A definição de camponês: conceituações e desconceituações - o velho e o novo em uma discussão marxista. Estudos CEBRAP, Petrópolis, n. 26, p. 41 - 80, 1980.**
- 35 SILVA, Graziano da J. **A pequena produção e as transformações da agricultura brasileira.** Campinas: s.n., 1980.
- 36 SILVA, Graziano da J. **As políticas da crise: a trajetória da agricultura brasileira de 1981 a 1987. s.l.: s. n., 1988.**
- 37 SILVA, Graziano da J. et al. **Estrutura agrária e produção de subsistência brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1978.
- 38 SILVA, Graziano da J. et al. **Tecnologia e campesinato: o caso brasileiro. Revista de Economia Política, São Paulo, v.3, n. 4, p. 21 - 56, out. / dez. 1983.**
- 39 SILVA, S. **Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In: PIUSKY, J. (Org.). Capital e trabalho no campo.** São Paulo: Hucitec, 1977.
- 40 SORJ, B., MALORI, J.P., CORADINI, O.J. **Camponeses e agroindústria: transformação social e representação política na agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- 41 TEPICHT, J. **Marxisme e agriculture: le paysain polonais.** Paris: A. Colin, 1973.
- 42 UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, Departamento de Economia Rural. **Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores de Minas Gerais - MG-II: relatório final de avaliação.** Viçosa, 1988.
- 43 VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** São Paulo: Hucitec, 1991.
- 44 WEITZ, R. **Desenvolvimento rural integrado.** Fortaleza: BNB, 1970.
- 45 WILKINSON, J. **O Estado, a agro-indústria e a pequena produção.** Salvador: CEPA / BA, 1986.
- 46 ZAGATO, L.C.A.G., LIMA, J.E. **Estrutura produtiva de pequenos agricultores e implicações para a geração e adoção de tecnologia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 28, 1990, Florianópolis Anais... A agricultura e a agro-indústria dos anos 90. Brasília dos anos 90.** Brasília: SOBER, 1990.