Desenvolvimento agrícola

Hipóteses fascinantes

Eliseu Alves*

O QUE move as políticas de governo são as hipóteses construídas para explicar determinado fenômeno ou problema existente. Raramente, elas são explicitadas. Caso o fossem, se evitariam muitas contradições que impedem que a política atinja seu objetivo.

Há dois tipos de hipóteses: as exógenas e as endógenas. Aquelas nascem no exterior, sendo propostas por técnicos ou políticos de outros países; estas são produto do funcionamento do sistema, embora possam sofrer alguma influência externa. Ao longo da história de nossa agricultura, predominou a fonte exógena. Em tempos mais recentes, depois do sucesso do agronegócio e de uma elite bem treinada ter chegado ao poder, a fonte de inspiração para as hipóteses passou a ser predominantemente endógena. Vejamos três tipos de hipóteses.

Estoque de conhecimentos

Logo depois do fim da Segunda Guerra Mundial, estourou a Guerra Fria. De um lado, ela era comandada pelos Estados Unidos; do outro, pela União Soviética. Um dos alvos da propaganda comunista era o meio rural, com sua imensa pobreza, presa fácil de promessas que o tirassem rapidamente daquela condição. Por isso, os americanos deram muita importância à agricultura e criaram uma política externa específica para ajudar seu desenvolvimento, em escala mundial.

Foi, então, formulada a hipótese de que o principal obstáculo à modernização da agricultura brasileira era a inexistência de um eficiente programa de extensão rural, fundamentado numa organização descentralizada, livre da influência de partidos políticos e de credos religiosos, transparente e tendo como princípio que todo agricultor aprende, desde que ensinado com a pedagogia apropriada; aprende e escolhe a tecnologia correta. A liberdade de escolha da tecnologia era entendida como absoluta. Não se reconhecia a possibilidade de o mercado impor determinada escolha e de que quem não aderisse à mesma iria à falência.

Mais precisamente, existia nas gavetas dos pesquisadores brasileiros alentado estoque de conhecimentos, que de lá não saíam, porque não dispúnhamos de competente serviço de extensão rural. Em 1948, a hipótese foi levada ao governo de Minas Gerais e prontamente aceita e transformada numa organização, a ACAR, e, a partir daí, a extensão rural ganhou o Brasil e o governo federal, com o advento da ABCAR, em 1956.

Como a hipótese era falsa, a política decorrente não produziu o efeito imaginado. A modernização da agricultura não veio e se seguiu severa crise de abastecimento.

Estoque inexistente de conhecimentos

Na segunda metade da década de 60, os preços dos alimentos começaram a subir a taxas crescentes ano após ano. O mesmo ocorreu com a dívida externa. O Brasil industrializava-se rapidamente. A agricultura teria que ser chamada a contribuir com o nosso abastecimento e com as exportações. Em 1972, um grupo pequeno de técnicos recém-graduados nos Estados Unidos foi reunido na ABCAR, e lhe foi dada a seguinte questão: por que, a despeito de contar com competente serviço de extensão e bilhões de dólares investidos em crédito rural subsidiado, a produtividade da terra não crescia? Depois de dois anos de trabalho, chegou-se à conclusão de que a hipótese da existência do avolumado estoque de conhecimentos era falsa. A solução era investir maciçamente em ciências agrárias. Foi, então, que nasceu a Embrapa (em 1973), e, daí em diante, têm sido investidos muitos recursos nas universidades, em ciências agrárias. Os conhecimentos gerados lastrearam o desenvolvimento e o sucesso do agronegócio. Suas exportações contribuíram para pagar grande parte da dívida externa, e a agricultura tem abastecido o mercado interno a preços estáveis ou declinantes. Assim, a escolha de investir em ciências agrárias foi sábia e teve taxa de retorno muito elevada.

Restrições fora da porteira

Infelizmente, o sucesso do agronegócio beneficiou 500 mil dos 4,4 milhões de estabelecimentos, em torno de 11,4%. E 3,9 milhões de estabelecimentos, 88,6% do total, produziram somente 13% do valor da produção do Censo Agropecuário 2006. Os outros 87% deste valor corresponderam à produção dos 500 mil estabelecimentos. Estamos diante de uma enorme concentração da renda bruta. E milhões de estabelecimentos ficaram à margem da modernização.

Tem sido identificada esta concentração como falência da extensão rural – erroneamente, no nosso ponto de vista. A condição necessária para a adoção de uma tecnologia é sua lucratividade. As restrições de fora da porteira têm o poder

de tornar tecnologias que aumentam a produção por hectare – exatamente aquelas que a pequena produção requer para sair da pobreza – em prejuízo. Por isso, o verdadeiro estímulo à adoção fenece! Não se trata, portanto, de culpar a extensão, mas, sim, de remover as restrições externas. **E a nova hipótese é serem as restrições externas o grande obstáculo à evolução da pequena produção**. Sem eliminar as restrições externas, investir em extensão é perda de tempo. Que restrições? Para caracterizar as restrições, referimo-nos ao volume de produção, e não à área do estabelecimento.

Principais restrições

A pequena produção vende a produção por preço muito menor e compra os insumos por preço maior. Essa relação desfavorável – preço produto/preço insumo – inviabiliza a tecnologia que aumenta a produção por hectare. Na produção de leite, aves, suínos e lavouras, no aluguel de máquinas e equipamentos, na compra de sementes, fertilizantes e agrotóxicos, a pequena produção sempre leva desvantagem. Ainda não há como escapar do poder dos oligopólios e oligopsônios que compram a produção e vendem os insumos.

Mecanismos de seleção perversa ou de autosseleção levam os pequenos produtores a não se utilizar do crédito rural, da compra antecipada da produção e de outros benefícios. A decisão de exclusão é do produtor; por isso, trata-se de autosseleção. Entre os mecanismos, estão as cláusulas dos contratos, obrigatoriedade de assinatura presencial, garantias, registro em cartório e exigências sobre a posse da terra. O Pronaf, embora não livre destes mecanismos, retirou muito dos obstáculos. Não obstante, as regiões Sul e Sudeste abocanham muito mais recursos deste programa do que o Nordeste, que concentra 66% dos pequenos produtores, vis-à-vis 15% em cada uma das outras. Os bancos selecionam as regiões produtoras e os produtores que têm o costume de pagar. Raramente, há uma segunda chance.

Imaginando-se que se cobra anualmente 4% (0,33% no mês) pelo aluguel da terra (em imóveis urbanos, o valor mensal é menor do que 1%), em vinte e cinco anos, ter-se-ia obtido 100% do valor da terra. Portanto, o prazo do financiamento nunca poderia ser inferior a vinte e cinco anos. Dificilmente, se encontra financiamentos com este prazo, além da enorme burocracia a ser atendida. Assim, torna-se muito complicado para a pequena produção adquirir a terra adicional que lhe seria necessária para sair da pobreza.

Doenças complicadas devem ser tratadas por médicos especialistas, e dos bons. Assim deve ser a assistência técnica à pequena produção: tem que ter o mesmo nível de preparo daquela da grande produção. Não é assim atualmente. A grande produção recorre à assistência técnica particular. Em função da forte concorrência entre as firmas que a copõem, a qualidade dos seus técnicos é muito elevada e cobre ampla gama de conhecimentos, como tecnologia, administração rural, mercados, bolsas e análise econômica, incluindo-se o risco. Certamente, a qualidade diferencial da assistência técnica contribui para a grande produção ser mais competitiva e produzir cada vez mais. Portanto, para a concentração da produção deixar de ser como é, cabe ao Governo abrir a assistência técnica particular aos pequenos produtores que não podem pagá-la. Mas, com sabedoria.

A pequena produção explora terras menos férteis e localiza-se em regiões que não dispõem de boas estradas, de eletricidade confiável; fica longe de mercados e dos bancos. Não dispõe de cooperativas que sejam eficientes para contrabalancear o poder dos oligopólios e oligopsônios e que, além disso, ofereçam assistência técnica eficiente. Na maioria dos casos, essa é uma desvantagem que restringe as possibilidades da pequena produção de sair do estado em que se encontra.

Tem sido dito que uma das vantagens da agricultura familiar é contar com abundância de mão de obra. Num mercado tão competitivo como o que há na agricultura, tal hipótese é falsa, pois, na remuneração implícita, o estabelecimento tem que pagar salários competitivos; se não, os membros da família põem o pé na estrada em busca emprego. Acresce-se que a taxa de natalidade experimenta queda persistente, tanto nos campos, como nas cidades. Independentemente da competição externa, a produtividade do trabalho tem que crescer. Claro está que ela cresce com aumento dos rendimentos, mas, agora, isso não basta. Cada trabalhador familiar tem que cultivar mais área e se responsabilizar por um maior número de animais. Chegou, assim, a hora da tecnologia mecânica para agricultura familiar.

Como a Europa e os Estados Unidos agiram?

Para produzir 87% do valor da produção, foram necessários apenas 11,1% dos estabelecimentos, no caso dos Estados Unidos; 13,9%, no caso da Europa; e 11,4%, no Brasil. Que fizeram eles no passado? A política agrícola atual data da depressão de 1929. Seu instrumento principal foram subsídios aos preços, às exportações e ao crédito, além de pesados investimentos em pesquisa agrícola e extensão rural. Não se distinguiu a pequena da grande produção, e esta foi a grande beneficiada. Assim, se credita à política agrícola a grande concentração da produção em poucos produtores. A nossa política de crédito subsidiado teve efeitos semelhantes, por causa da seleção adversa, que beneficiou produtores e regiões mais aptas, e dos mecanismos que levaram a pequena produção a se excluir, por si mesma, dos benefícios da política.

Entre nós, a pequena produção não sairá da pobreza sem a remoção das restrições mencionadas. Mas, cuidado especial tem que ser tomado para não se cometer os mesmos erros do passado e de alhures. ■

*Pesquisador e assessor do presidente da Embrapa