

## A AGRICULTURA FAMILIAR

Eliseu Alves(1)

A agricultura familiar merece uma análise mais profunda dos pesquisadores em economia rural, inclusive sobre os efeitos dos programas aplicados nos países desenvolvidos. O que se procura, na realidade, é transformar a agricultura tradicional, aquela que usa, como recursos, terra e trabalho, mas pouco integrada aos mercados na agricultura familiar moderna. O processo de transformação demanda tempo, por vezes mais de uma geração, e é complexo, variando de década para década, conforme as regiões do país. Busca-se dividir a agricultura brasileira em três estágios: tradicional, em transição e moderna. O segundo estágio oferece dificuldades sérias de definição, porquanto vai de um pólo ao outro, do tradicional ao moderno.

O importante, portanto, são os **estágios iniciais da agricultura tradicional até o seu final, culminando na agricultura moderna**. O programa de transformação contém as ações com esse objetivo. Deve ser dividido em etapas, contemplando as diversas regiões do país e ser transparente sobre as condições que os agricultores devem satisfazer para ingressar no programa, aferindo

claramente as possibilidades de sucesso e os custos para a sociedade<sup>(2)</sup>. Muito da agricultura tradicional brasileira, em face dos fatores clima, solo e capital humano, não satisfaz as condições de transformação. Programas de "bem-estar" são mais apropriados para ajudar este tipo de agricultura ou de agricultor, enquanto não migra para outra região ou para a cidade.

### Agricultura Tradicional

É importante salientar a diferença existente entre agricultura familiar e tradicional. Esta pressupõe o emprego de uma tecnologia que utiliza terra e mão-de-obra, ou seja, sem emprego de insumos modernos. Só propicia a venda do excedente não consumido pela família. Não se relaciona com os mercados de insumos, de capital e financeiro. Como categoria analítica, nas décadas de 50 e 60, foi definida como o conjunto de agricultores que tinham a produtividade marginal do trabalho igual a zero. A definição nasceu de observações feitas em países densamente povoados e sem alternativas de emprego no setor urbano. Imaginava-se que, num mundo como aquele, a adição de

um novo trabalhador, não incrementaria a produção<sup>(3)</sup>. E a partir dessa definição, modelos de crescimento econômico foram construídos: os de dois setores. Na formulação clássica, distinguiram-se, entre outros, Lewis (Lewis, 1954), Fei & Ranis (Fei & Ranis, 1963). Na neoclássica, destaque para Jorgenson, que modificou a hipótese da produtividade marginal nula para algo mais palatável. Todos esses modelos fizeram pressupor imperfeições severas no mercado de trabalho, segmentando-o em rural e urbano, dois setores, portanto. Embora não explicitado, a família era a responsável pelo estabelecimento. Os modelos procuraram, em resumo, criar uma teoria da dualidade: o setor rural, aquele tradicional; o industrial, o moderno, em que o salário do trabalhador era determinado pelo mercado de trabalho. Propunha-se, ainda, explicar a evolução da agricultura tradicional para a capitalista. Na agricultura tradicional, sendo a produtividade marginal do trabalho nula ou menor do que a do setor industrial (Jorgenson), o salário de mercado é zero ou muito baixo. Obviamente, todo mundo morreria de fome ou teria uma vida miserável. O salário, então, é determinado por outro mecanismo. Equivale à produção total dividida pelo número de membros da família<sup>(4)</sup>. Numa aproximação, os modelos admitiram ser constante o salário rural, assim determinado. A agricultura tradicional foi sempre considerada como instável, em transformação para a agricultura capitalista. A política econômica teria que ter como alvo eliminar a dualidade, de modo que tanto nos campos como nas cidades o mercado de trabalho determinasse os salários. Os modelos de dois setores foram

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

(2) Nos países desenvolvidos, estes programas demandaram muitos recursos, não impediram o êxodo rural e contribuíram para agravar a distribuição de renda nos campos.

(3) O ataque mais bem sistematizado contra a hipótese da produtividade marginal nula do trabalho é de Schultz (Schultz, 1964), de inspiração neoclássica.

(4) Este procedimento de determinação de salários incentiva a todos os membros da família a trabalharem. Quem não trabalhar ficará de fora da divisão do bolo. Ou como disse o apóstolo Paulo: "quem não trabalha não coma."

um instrumento intelectual poderoso para justificar as políticas de industrialização forçada, em curso àquela época, que tanto discriminaram a agricultura<sup>(5)</sup>. Os modelos de dois setores da agricultura tradicional perderam o charme, e os livros e artigos que versam sobre os mesmos acumulam pó nas bibliotecas. Duas razões: não ficou empiricamente demonstrada a imperfeição extrema do mercado de trabalho; a produtividade marginal mostrou-se superior a zero. No contexto da teoria neoclássica, a hipótese da produtividade marginal nula equivaleria a um salário também nulo, portanto, inadmissível. No Brasil, o desenvolvimento econômico e a quebra dos vínculos familiares eliminaram grande parte da dualidade e o mercado de trabalho caminha rapidamente para uma unicidade, determinando tanto o salário urbano como o rural. O lado visível desta quebra de dualidade é o enorme êxodo rural que temos presenciado, obviamente, agravado por políticas econômicas: a política salarial e fiscal, crédito subsidiado, taxa de câmbio sobrevalorizado, abertura para importações sem proteção contra subsídios na origem, des-caso com a educação, saúde e habitação nos campos etc. Aliás, o êxodo rural é previsto pelos modelos de dois setores, sendo ele um dos mecanismos que possibilita o salário rural se igualar à produtividade marginal do trabalho, quando passa a ser determinado pelo mercado. O outro mecanismo é o incremento da produtividade.

Justiça se faça aos teóricos da agricultura tradicional: foram capazes de propor modelos empiricamente rejeitáveis e dos quais derivaram uma política econômica consistente. O fato de os

modelos de dois setores, versão imperfeição de mercado de trabalho, terem caído em desuso não diminui o valor da engenhosidade de quem os criou<sup>(6)</sup>. Eles mesmos ajudaram, pelas políticas econômicas que justificaram, a criar outra realidade, na qual não se aplicam mais.

### A Agricultura Familiar(Moderna)

A diferença existente entre a agricultura familiar moderna e a agricultura moderna é que nesta o gerente não precisa ser o dono do estabelecimento. Assim, a agricultura familiar moderna não constitui uma categoria analítica. O gerente e o dono são a mesma pessoa. O emprego da mão-de-obra familiar, à exceção do gerente, depende de condições do mercado e do tamanho da família. Os membros da família podem estar ocupados em tempo integral ou parcial pelo estabelecimento. Alguns deles podem ter apenas ocupação urbana. A tecnologia escolhida, inclusive a de administração, representa a opção mais lucrativa que o mercado oferece<sup>(7)</sup>. Está integrada aos mercados externos à propriedade: de produtos, insumos, capital e financeira. Obviamente, procura tirar proveito dos incentivos e vantagens fiscais que o governo oferece, inclusive recorrendo à informalidade, quando o retorno comparado com o risco justificar<sup>(8)</sup>. Então, temos dois pólos: agricultura tradicional e a moderna. Esta última engloba a familiar moderna. As duas classes de agricultura contêm, obviamente, muita variação.

### Definição de Política da Agricultura Familiar

O programa de governo

cria um novo ente com nome equivalente ou igual à agricultura familiar. O objetivo do governo é transformar a agricultura tradicional em familiar moderna. Como ente político, a definição visa distinguir quem é elegível de quem não é para efeito de receber benefícios do poder público. Ressalte-se que a definição, por causa de sua natureza política, comporta muitas ambigüidades. Em si, nada de errado existe com uma ambigüidade dessa natureza<sup>(9)</sup>. Visa acomodar diferentes situações num país tão grande como o Brasil. Mas, também, abre as portas para muita gente que não precisa beneficiar-se do programa.

As definições políticas da agricultura familiar tomam como base que a grande maioria das tarefas do estabelecimento são realizadas pela família. A mão-de-obra assalariada é um evento raro. A definição impõe restrições quanto ao tamanho do estabelecimento ou do negócio para eliminar os grandes estabelecimentos administrados pela família. Exemplos deles são freqüentes na cultura de soja e milho mecanizadas e na pecuária de corte. Ressalte-se, ainda, que a definição política abrange tanto a agricultura familiar moderna como a tradicional. Mas o programa do governo quer mesmo é beneficiar quem se atrasou no processo de modernização e tem possibilidades de entrar na estrada da modernização.

Como definida pelo governo, a agricultura familiar é um subconjunto da agricultura, cujo proprietário administra e trabalha no estabelecimento, em conjunto com a família. A política do governo, a esse respeito, assenta-se na premissa de que o mercado

<sup>(5)</sup>No caso da agricultura, recomendaram sua modernização, sendo essa a forma pela qual os trabalhadores poderiam vir para o setor industrial sem reduzir a produção agrícola per capita(em relação à população total).

<sup>(6)</sup>Na teoria do comércio internacional, os modelos de dois setores são populares. Mas, em geral, pressupõem mercados perfeitos.

<sup>(7)</sup>O leitor certamente percebeu o problema entre o comportamento que se materializou em ação e a competência para tomar decisão. Um agricultor moderno pode usar tecnologia rotineira. Mas, ele sabe porque tomou esta decisão.

<sup>(8)</sup>A nossa definição quer significar que o chefe da família tem condições intelectuais de colocar tudo aquilo mencionado em prática. Modernizou-se intimamente. Pode deixar de fazê-lo, na prática, por falta de condições, entre as quais de crédito.

<sup>(9)</sup>Nos países avançados, as ambigüidades da lei permitiram os agricultores opulentos tirarem grande proveito dos subsídios.

falhou na solução dos problemas da agricultura tradicional. Por isso, há necessidade de intervenção. Ironicamente, a falha mais gritante decorreu de o governo não ter oferecido ensino, sequer de primeiro grau, ao meio rural. A instrução é uma condição básica na transformação da agricultura. Mesmo admitindo-se a incapacidade de o mercado resolver os problemas da agricultura tradicional, não existe garantia que o governo fará melhor, a não ser, possivelmente, nas áreas de educação, saúde e habitação. Isto é tanto mais verdade, quando se luta contra macro tendências da agricultura nacional que têm o sentido de reduzir o emprego e o número de estabelecimentos (Alves, 1997).

#### **A Proteção do Governo à Agricultura Familiar (Definição Política)**

Nossas atenções se voltam agora para a proteção da agricultura familiar que cobre tanto a moderna como a tradicional. Há duas dimensões: a dos incentivos, como empréstimos a prazos e taxas de juros, diferentes daquelas que o mercado oferece, inclusive com subsídios, preços de suporte para alguns dos seus produtos etc.; as das isenções fiscais, entre elas, taxas menores para o imposto territorial, vista grossa para as exigências trabalhistas e de outra natureza, assistência técnica gratuita etc. **Portanto, proteger significa dar alguma coisa que o mercado não oferece.** Nem sempre a proteção dada é líquida, porque outras políticas do governo podem estar discriminando a agricultura familiar. Trata-se, assim, de uma compensação e não de uma proteção. A quanto andamos, se projetamos ou se apenas compensamos, é uma questão empírica que merece pesquisa.

Por que proteger a agricultura familiar e tradicional?

1. **Argumento de natureza puramente política.** Admite-se que milhões de produtores, individualmente sem nenhum poder de influenciar os preços de produtos e insumos, são um elemento importante para a estabilidade da democracia. Uma imensa classe média, que nem favorece a reformistas apressados e nem a conservadores radicais, foi considerada indispensável à evolução da democracia. O congresso eleito, com base na agricultura familiar, seria fundamentalmente evolucionista e jamais revolucionário. Este argumento perdeu substância depois que se entendeu melhor o funcionamento dos lobbies no congresso, cuja origem do dinheiro é de mercados imperfeitos que dispõem de recursos livres, depois de remunerar os fatores de produção. E nunca de um setor competitivamente organizado. Além do mais, num país urbanizado e sem voto distrital, os interesses urbanos dominam a formulação da política econômica. Não é por outra razão que os sem-terra desejam sensibilizar as massas urbanas em favor de seu pleito. Este argumento tem, assim, apenas valor histórico. É muito velho e ganhou popularidade com Jefferson, um dos idealizadores da democracia americana.

2. **Emprego.** A agricultura familiar tem maior capacidade de empregar, já que a família não deseja desempregar seus membros para comprar máquinas e equipamentos. Este argumento somente tem fundamento se o trabalho familiar custar menos. O que é verdade, quando a fiscalização do Ministério do Trabalho fecha os olhos em relação a este tipo de agricultura. Mas isto não pode durar muito. É, tacitamente,

admitir-se que estamos no mundo da economia informal. E já há exemplos de filhos ingressando na justiça, pelos seus direitos, contra os pais! Se o governo quiser manter a capacidade da agricultura familiar de empregar terá de restringir o acesso dela ao crédito para compra de máquinas e equipamentos<sup>(10)</sup>. Caso contrário, vai mecanizar-se, quando isto for julgado conveniente. O excedente de trabalho familiar, que não puder ser acomodado nas cidades no regime de tempo parcial, migrará. Outra política é financiar, com subsídios, a mão-de-obra familiar, desde que o custo não supere aquele do desemprego urbano. À medida que a agricultura familiar se modernizar, estes custos ficarão muito elevados, sem considerar as ingerências políticas nocivas que estes programas trazem. Se a renda per capita da família ficar inferior à comparada com aquela esperada nas cidades, tendo-se em conta a renda permanente de todos os membros, a migração ocorrerá a despeito de toda a performance da agricultura familiar. Por isso, todos os programas que visem beneficiá-la propõem a modernização da agricultura que pratica, na esperança de aumentar a renda da família. A experiência mundial indica que, modernizada, a agricultura familiar emprega tanto quanto a de grande porte. Se não fossem os subsídios e os modernos meios de transportes, que possibilitaram o emprego urbano em regime de tempo parcial, ela teria perdido o pouco da expressividade que ainda tem no mundo desenvolvido. Lá, diga-se de passagem, ela não reteve a população no meio rural, a despeito de tudo o que foi feito. Outro ponto importante, a falta de infraestrutura social, como escolas, hospitais, moradia, eletricidade, influencia muito negativamente a avaliação que a família faz de

<sup>(10)</sup> A hipótese é de que não disponha dos recursos próprios necessários

suas possibilidades de sucesso, num mundo que tanto exige de habilidade para entender mensagens complexas. Por isso, procura as cidades para preparar melhor os filhos. Em resumo, quanto ao emprego, os programas que visam à agricultura familiar terão sucesso no curto prazo e, mesmo assim, dependerão de como as importações de alimentos serão administradas e do crescimento da renda per capita, com melhor distribuição. No longo prazo, não terão qualquer efeito. Os coeficientes de capital-trabalho e capital-produto convergem para o mesmo nível em todos os tipos de agricultura. **Os programas de agricultura familiar atendem, quanto ao emprego, às conveniências de curto prazo.**

**3. Eficiência.** Uma afirmação acadiana reza que se fosse eficiente, a agricultura familiar não precisaria de proteção e incentivos. Mas, se os mercados de capital, financeiro, de produtos e de insumos discriminarem os pequenos agricultores, a proteção se justifica teoricamente, embora difícil de ser operacionalizada, de modo a atender a maioria da agricultura familiar. Não seria mais conveniente forçar esses mercados a operarem segundo o paradigma da competição perfeita? Muitos julgam ser isto um sonho. Como também não logrou êxito criar poder de mercado para os agricultores, através de cooperativas e outros expedientes. A abertura da economia é o melhor caminho para quebrar o poder dos grupos internos. Certamente, beneficiará a agricultura familiar que se modernizou, mas não a imensa maioria dos agricultores tradicionais. Pelo contrário, apressará o seu fim, pela incapacidade que seus membros têm, em termos de

compreensão e infra-estrutura, de enfrentar a abertura da economia ao comércio internacional, com suas enormes exigências, em termos de qualidade de produto<sup>(11)</sup> e de decifrar informações. Muito provavelmente perderão os mercados do arroz, feijão, milho e do leite que o governo manteve exclusivos, por longos anos. Quando se fala de eficiência, não se pode esquecer dos retornos à escala. Até recentemente, era aceito que a agricultura tinha retornos constantes à escala. O tamanho do estabelecimento poderia ser escolhido de acordo com conveniências políticas, inclusive aquela de manter o emprego rural. Na era da comunicação, da cibemética, de máquinas, equipamentos e de técnicas de administração sofisticadas, tornou-se difícil aceitar a hipótese dos retornos constantes à escala. Evidências acumulam, em muitos produtos, em favor de retornos crescentes<sup>(12)</sup>. Mas, numa seção apenas, embora apreciável, da função de produção. Os mega-empresendimentos usualmente fracassam na agricultura. Será por essa razão que o tamanho médio do estabelecimento tem crescido no Brasil e no mundo desenvolvido? Ou por que abaixo de uma dimensão de estabelecimento, a agricultura não gera uma renda comparável, em termos de renda permanente, a do setor urbano? Embora se trate de uma questão que precisa ser mais bem investigada, julgamos que ambas as causas têm igualmente a ver com o fenômeno.

**4. Segurança Alimentar.** A pequena produção, em termos de hectares cultivados, é mencionada como a responsável pela oferta dos alimentos que compõem a cesta básica, fundamento

da alimentação das famílias mais pobres. No passado isto pode ter sido verdadeiro. A agricultura comercial hoje abastece o país, no que respeita a cesta básica. Até a farinha de mandioca que os nordestinos consomem é produzida, em grande parte, no Paraná. A produção do arroz, feijão e milho está também nas mãos da agricultura empresarial e familiar modernizada. Em tempos de meios de transportes rápidos e comunicação instantânea, num ambiente de abertura comercial, ser auto-suficiente, mesmo em termos de cesta básica, não faz mais sentido. A lógica econômica indica que a agricultura moderna, sem intervenção do governo nos mercados, tabelando preços e inibindo as exportações, escolherá a composição de produtos que for mais lucrativa. Por que discriminará a cesta básica? Não é por causa do tamanho do mercado: o nosso já é muito grande e os produtos da cesta básica também podem ser exportados. A possível exceção é o feijão, de elasticidade renda nula, somente consumido por humanos, que tem um mercado mundial muito restrito internamente, encontra-se estagnado. Além do mais oferece dificuldades à colheita mecânica. Mesmo o feijão é cada vez mais produzido pela agricultura moderna. Na realidade, depois que os agricultores restabeleceram a confiança nos mercados, como consequência de o governo intervir muito menos na comercialização, a agricultura moderna passou a considerar a cesta básica no processo de decisão, em igualdade de condições com os exportáveis. Outro argumento: por que um conjunto de produtos somente é lucrativo de ser produzido pela agricultura familiar, se o governo não bancar

<sup>(11)</sup> A eliminação é um processo complexo. No curto prazo, o agricultor tradicional é imbatível. O custo de produção se aproxima de zero. A competição internacional, quando reduz os preços, faz o mesmo com renda familiar gerada no estabelecimento. Chega um ponto em que a cidade oferece melhores oportunidades de renda para a família e a decisão de migrar é tomada.

<sup>(12)</sup> O caso mais notável é grãos.

a conta? Nem a impossibilidade de colheita mecânica é uma justificativa. Aí estão os bóia-fria, em todo o Brasil!

**5. Proteção ao Meio Ambiente.** Os pequenos agricultores, portanto a grande maioria da agricultura familiar, como definida pelo governo, têm muito mais motivos de explorar a terra intensivamente, pois dela dependem para a sobrevivência. Encontram dificuldades enormes para utilizar técnicas de conservação de recursos naturais que requerem máquinas caras e herbicidas. Premidos pela necessidade de curto prazo, raramente podem investir em tecnologias que somente trazem retorno no longo prazo, como as conservacionistas<sup>(13)</sup>. Aliás, toda a gritaria em prol da reforma agrária aponta o latifúndio como tendo um grau de utilização muito baixo da terra. Deixa, portanto, a maior parte do estabelecimento como reserva natural. Apenas registramos o fato, o qual, em si, não justifica a presença do latifúndio improdutivo.

#### **Localização da Agricultura Tradicional**

Onde residem os agricultores tradicionais e quantos são? Não existem estatísticas que permitem identificá-los. Indiretamente, podemos ter uma idéia muito rudimentar, examinando a distribuição dos estabelecimentos, quanto à área. Mesmo assim, os dados disponíveis são de 1985. A fonte é o IBGE.

Havia em 1985 cerca de 5,8 milhões de estabelecimentos. Há informações preliminares de que esse número tenha diminuído de 1 milhão. Destes, 3,9 milhões pertenciam à classe de menos de

20 hectares, cerca de 67%. E 2,3 milhões, com área de menos de 5 hectares, cerca de 59% daqueles, de menos de 20 hectares. Eis a primeira dificuldade: quantos deles realmente tinham alguma coisa relacionada com a produção agrícola? Impossível de responder. Os números sugerem um problema de dimensões assustadoras, mesmo levando-se em conta a precariedade dos dados. Por isso, é natural que os instrumentos conttenham mecanismos de auto-seleção. Quer dizer que, por si mesmos, são capazes de eliminar da participação no programa a parcela de agricultores que não está habilitada.

Dos 3,9 milhões de estabelecimentos de menos de 20 hectares, 2,2 milhões são nordestinos, ou seja, 56%. No meio rural daquela região, cerca de 66% das pessoas de mais de 10 anos têm menos de um ano de escola ou são analfabetos. Ressalte-se, ainda, as péssimas condições, quanto a solos e clima, da maioria daqueles estabelecimentos para se compreender quão difícil é transformá-los. Evidentemente, aqueles que puderem se beneficiar da irrigação têm muito boas chances de prosperar, mas eles constituem uma minoria insignificante. Apenas 4% do Nordeste podem ser irrigados e os estabelecimentos de maior área dominam as áreas irrigáveis. Vê-se, assim, que o Nordeste abriga a maior parte da agricultura tradicional e, possivelmente, a maior parte daquela que não tem condições de se modernizar.

#### **Comentários Finais**

A discussão procurou mostrar que as promessas sobre as quais se assentam os progra-

mas de agricultura familiar não têm razão de ser no Brasil de hoje. Mas isto não significa uma posição contrária. No curto prazo, há razões que o justificam, diferentes das usualmente indicadas. A principal delas diz respeito a ajudar os desprotegidos do campo a suportarem o ônus de uma transformação para uma agricultura que pouco empregará e se assentará num número muito menor de estabelecimentos, grande parte deles praticando a agricultura familiar moderna. E, também, apressar a transformação daquelas famílias que têm condições de evoluir. Uma visão realista exige que se estime que proporção dos milhões de agricultores tradicionais, a grande maioria deles do Nordeste, têm chances de se modernizar e quais as reais possibilidades de serem atendidos e como.

Programas dessa natureza beneficiam aquela parcela da agricultura em marcha para a agricultura moderna. Os instrumentos dos programas têm cristalizados nos procedimentos mecanismos que automaticamente tendem a eliminar os que não têm chance de marchar para a modernização. Isto até é aconselhável, sendo o objetivo transformar a agricultura tradicional em familiar moderna. Mas, obviamente, a consequência é aumentar as disparidades regionais, sendo o Nordeste o maior perdedor, com comprometimento da distribuição de renda do setor agrícola.

Num país já urbanizado, a Política na aplicação de recursos jamais pode deixar de lado a massa de consumidores que vivem nas cidades. Por isso, é preciso avaliar o impacto do programa na oferta de alimentos que, nos parece, ainda deixa a desejar.

#### **Referências**

- Alves, Eliseu *Tecnologia e Emprego, Revista de Política Agrícola-Ano VI-Nº 1: 17-24, 1997.*
- Fei, J. C. H. & Ranis, G. *Capital Accumulation and Economic Development, American Economic Review, 53(3): 283-313, 1963.*
- Jorgenson, D. W. *The Development of a Dual Economy Economic Journal, 71(282): 309-334, 1961.*
- Lewis, A. W. *Economic Development with Unlimited Supply of Labour, Manchester School of Economics and Social, 26, 1-32, 1954.*

<sup>(13)</sup> A não ser que haja financiamentos que atendam aos requisitos de retornos no longo prazo