

Excluídos da modernização da agricultura

Responsabilidade da extensão rural?

Eliseu Alves¹

Quantos estabelecimentos foram suficientes para produzir 87% da produção? Nos Estados Unidos (*farmers*), pelo Censo de 2007, foram 11,1%; na Europa (*farmers*, em 27 países), pelo Censo de 2010, foram 13,9%; e no Brasil, pelo Censo de 2006, foram 11,4%. Nesses países, assim como no Brasil, poucos agricultores, relativamente ao total deles, produziram a maior parte da produção. E o trabalho da grande maioria somente rendeu 13% do valor da produção.

Nesses países, bilhões de dólares são investidos em subsídios e em extensão e pesquisa em ciências agrárias. Mesmo assim, como no Brasil, a produção está concentrada em poucos agricultores. Por que é assim? Por que a grande maioria dos agricultores não respondeu aos incentivos do governo de modo a evitar tamanha concentração da produção?

No Brasil da agricultura tradicional, a que usa terra e trabalho como insumos dominantes, a concentração da terra explicava a da produção. Mas a partir de 1970, o cenário mudou drasticamente, e a terra perdeu a primazia na explicação da variação da produção. Pelo Censo Agropecuário de 2006, quanto ao aumento da produção, a terra explicou 9,6%; o trabalho, 22,3%; e a tecnologia, 68,1%, conforme pesquisas da Embrapa. Embora não se tenha feito pesquisa semelhante, nos Estados Unidos e na Europa

a tecnologia também teve papel semelhante. Assim, lá, como no Brasil, é a tecnologia, mais rapidamente adotada pelos grandes produtores, que gerou a concentração da produção.

Como é conhecida, a modernização da agricultura é fenômeno do pós-guerra tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. A década de 1940 coincide com o início dela. Mas a rápida aceleração data do início da década de 1950. Assim sendo, não houve tempo para a pequena produção se ajustar.

No Brasil, a modernização da agricultura acelerou-se na década de 1970 e nos anos seguintes, principalmente no Sul e no Sudeste. Em seguida, no Centro-Oeste. Agora no Nordeste. E está chegando à região Norte, ainda retardatária. No Brasil, também a intensidade da mudança é a principal responsável pelo fato de tão poucos responderem pela maior parte da produção.

Como pano de fundo, os poucos investimentos em educação explicam, em parte, as dificuldades de adoção de tecnologia pela maioria dos produtores. Quanto aos investimentos em educação, Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram retardatários.

A concentração da terra, nos primórdios, exerceu papel importante na concentração da produção, pois estava associada à escolaridade

¹ Pesquisador e assessor do presidente da Embrapa.

e a maiores facilidades de acesso às políticas públicas, como as de crédito rural e extensão rural pública e privada. Hoje não é mais assim. Novamente a tecnologia explica a dispersão da produção da agricultura (medida pelo índice de Gini), como demonstrado por um grupo de pesquisadores da Embrapa, usando-se os dados do Censo Agropecuário de 2006.

Como as políticas públicas favoreceram a concentração da produção? Nos Estados Unidos e na Europa, elas tiveram origem na Grande Depressão de 1929. O principal instrumento foi subsídios a preços, sem nenhuma restrição à grande produção. Subsídios ao crédito rural e às exportações ocorreram em menor escala. Como não havia restrições ao volume de produção, esta se beneficiou muito mais. Assim, a concentração da produção teve muito a ver com a política agrícola pós-Grande Depressão e, principalmente, pós-Segunda Guerra.

No Brasil, o principal instrumento de política agrícola foi o crédito rural subsidiado, direcionado para compra de máquinas e equipamentos e, em geral, para compra de insumos modernos. As políticas de garantia de preços e de compra antecipada da safra foram importantes, mas bem menos importantes que as de crédito. As de promoção de exportações não beneficiaram diretamente os produtores, a não ser alguns grandes produtores. A pequena produção não teve acesso àquelas políticas, como será explicado. Assim, no Brasil, a política agrícola teve também papel ativo na concentração da produção.

Em geral, os regulamentos da política agrícola promovem a seleção adversa ou a autosseleção. Pela seleção adversa, os mecanismos escolhem regiões e produtores mais aptos a se modernizarem. Pela autosseleção, os regulamentos exigem título de posse da terra – hoje é preciso respeitar o código florestal e elaborar um plano de aplicação do montante a ser tomado emprestado. Há os contratos preparados pelos bancos, que exigem assinatura presencial, sempre na cidade, e registro em cartório. Tudo isso custa dinheiro e viagens às sedes dos bancos. Os

pequenos produtores, por não se enquadrarem nesses regulamentos e não terem os recursos necessários, se autoexcluem. Ainda pela seleção adversa, os bancos rejeitam os produtores que oferecem mais risco e raramente dão uma segunda chance a quem deixou de pagar uma prestação.

O Pronaf, destinado à agricultura familiar, removeu, em parte, esses obstáculos. Mas não ficou livre dos dois mecanismos de seleção. Como é bem documentado por estudos sobre o Pronaf, as regiões Sul e Sudeste, já modernizadas, recebem a maior parte dos recursos, comparadas com o Nordeste, que concentra mais de 60% da pobreza rural. Os bancos emprestam aos que têm costume de pagar, raramente dão segunda chance aos que não pagam no prazo, e preferem os bons cadastros. De ano para ano, variam pouco os beneficiados, porque os velhos clientes já são conhecidos.

Logo, as forças que escaparam ao controle da extensão rural moldaram a concentração da produção. Os agricultores que se beneficiaram daquelas forças geraram 87% do valor da produção, embora fossem tão somente 11,4% de todos os produtores.

Além dos mecanismos de seleção, há ainda outra pedra de tropeço no caminho da pequena produção. Os pequenos produtores vendem a produção por preço bem menor que aquele utilizado pela grande produção e compram os insumos por preços bem mais elevados. Em resumo, a relação entre preço de produto e preço do insumo lhes é muito desfavorável. Como dispõem de pouca terra, precisam produzir muito por unidade de área para escaparem à armadilha da pobreza. Aí é necessário comprar insumos, sem os quais cada hectare não produz mais. Mas a relação desfavorável mencionada torna a tecnologia não lucrativa. Sem lucro, não há nada que faça o agricultor se modernizar, nem a melhor extensão do mundo. Para a extensão rural ser eficiente, esse tipo de imperfeição do mercado tem de ser removido. Sem isso, serão inúteis os esforços para solucionar o problema de pobreza por meio da agricultura.

Entre os objetivos da política norte-americana e europeia está a remoção das imperfeições de mercado. As cooperativas são muito importantes nesse aspecto. Nas regiões em que elas são bem-sucedidas, principalmente no Sul, a pequena produção evolui para a grande produção, e extensão pública é mais eficiente.

No que toca à grande produção, a que escapou às restrições aludidas, a extensão rural (pública e particular) foi muito bem-sucedida. No entanto, deixou muito a desejar no que respeita à pequena produção. Estamos falando de 3,9 milhões dos 4,4 milhões que declararam ter produção e terra para explorar, pelo Censo Agropecuário de 2006.

Mesmo juntando-se a extensão particular com a pública, o número de extensionistas é insuficiente. Por isso, além de métodos de trabalho, há muito que ajustar em relação à extensão rural para satisfazer a tamanha demanda. E esse ajuste está na pauta do governo federal.

A extensão rural tem sido considerada um dos culpados por tamanha concentração da produção. De fato, por não ter os recursos necessários, desenvolveu-se mais nas regiões prósperas, e acabou forçada pelas circunstâncias a fazer opções. Mas há poderosas forças que restringem a adoção de tecnologia pelos pequenos produtores, tecnologia esta necessária para que eles possam escapar à armadilha da pobreza, por meio da produção. Em resumo, essas restrições tornam as tecnologias – que consomem insumos comprados no mercado – não lucrativas. Sem lucro ninguém se moderniza. É muito bem-vindo o esforço do governo federal de propiciar assistência de qualidade e correta intensidade aos pequenos produtores. Porém, as restrições indicadas têm o poder de inviabilizar as boas intenções do governo. Por isso, ao lado de ajustar a extensão rural, é muito importante ter estratégia correta para retirar do caminho

da pequena produção as pedras de tropeço mencionadas.

Um ajuste importante diz respeito à forma como os conhecimentos são divulgados. A pesquisa gera conhecimentos. Os produtores de vulto têm uma linha de montagem nos seus estabelecimentos que conta com a extensão rural particular ou pública. Eles juntam os conhecimentos, formulam o sistema de produção, que é submetido à avaliação rigorosa, tomam empréstimo, compram os insumos, produzem e vendem a produção. A maioria dos pequenos produtores, além de enfrentar restrições de mercado, não sabe formular o sistema de produção que incorpora tecnologia moderna. Assim, a pesquisa e a extensão rural têm de formular os pré-sistemas de produção, rigorosamente avaliá-los e divulgá-los. Na avaliação, devem considerar o estabelecimento e a família como um todo, e calcular a rentabilidade, a necessidade de crédito e as dificuldades de compreensão. O pequeno produtor e a extensão rural farão a escolha e os ajustes necessários. E depois se seguem as demais operações que a grande produção faz.

Como os pequenos produtores dispõem de áreas pequenas de terra, sem a tecnologia que faz cada hectare produzir mais, não há como resgatá-los da pobreza. As restrições impostas pelo código florestal e pela visão de que os insumos modernos não são ambientalmente amigáveis representam outra pedra de tropeço no caminho da pequena produção. Se forem irremovíveis pela ciência, três caminhos restam para os pequenos produtores: migrar para a cidade, trabalhar com empregados em tempo parcial e receber compensação do governo para viver no meio rural. Que mais lhes resta fazer para obterem renda adicional para sustentarem suas famílias, já que a terra não lhes pode propiciar essa saída?