

Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural¹

Antônio Márcio Buainain², Ademar R. Romeiro³, Carlos Guanziroli⁴

Resumo

O trabalho discute as razões pelas quais se considera ainda necessário no Brasil a implementação de políticas agrícolas e agrárias voltadas para pequenos produtores familiares. São criticadas as visões predominantes, comuns tanto à esquerda quanto à direita, baseadas em falsas analogias com o caso dos países desenvolvidos, as quais consideram que não há mais espaço no país para políticas do tipo proposto. A importância da produção familiar é enfatizada também através de uma breve apresentação dos dados do censo agrícola do IBGE. Finalmente, na seção conclusiva do trabalho são apresentadas algumas propostas de desenvolvimento rural sustentável baseado na produção familiar.

Palavras chave: agricultura familiar, desenvolvimento sustentável, equidade.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão agrária no Brasil é pródigo em criar falsos dilemas e polêmicas. A atual tem sido opor o futuro da agricultura familiar ao que vem sendo caracterizado como ‘novo mundo rural’, como se um excluísse o outro. Os resultados das pesquisas sobre o urbano brasileiro são ricos, e evidenciam a expansão de novas formas de ocupação no meio rural, vinculadas direta ou indiretamente a atividades essencialmente urbanas. Este fenômeno, que no Brasil ainda é limitado do ponto de vista geográfico, tende sem dúvida a crescer. Não se trata, no entanto, de um fenômeno novo. O desenvolvimento do meio urbano deu-se, sempre e em todo lugar, pela apropriação dos espaços rurais. Kautsky, em sua obra clássica, já chamava a atenção para a importância das ocupações não-agrícolas no meio rural, associadas tanto à expansão da indústria rural como do setor de serviços. Tampouco é novo o fato das ocupações periurbanas serem impulsionadas por atividades urbanas. Isto vale para toda a agricultura, que produz insumos e bens finais respondendo à demanda e dinâmica do mundo urbano. Neste sentido, não se trata de negar que essas ‘novas’ atividades vêm ganhando espaço, mas de perguntar se este fato, por si só, é suficiente para negar que o desenvolvimento com equidade no meio rural brasileiro ainda passa pelo fortalecimento da agricultura familiar. Este artigo retoma o debate desde esta perspectiva: ainda há espaço para a agricultura familiar no Brasil? Trata-se, então, de decidir o que fazer com uma parte significativa do setor rural brasileiro e não apenas com o segmento dos sem terra ou subocupados que vem sobrevivendo com base em trabalhos não-agrícolas no meio rural.

¹ Este trabalho é baseado em grande medida nas pesquisas dos colaboradores colaboradores do Convênio FAO/INCRA, cujos resultados encontram-se sintetizados em Guanziroli, C. et al.(2001).

² Professor do instituto de Economia da Unicamp

³ Professor do instituto de Economia da Unicamp e Chefe Geral da Embrapa Monitoramento por Satélite

⁴ Professor do Departamento de Economia da UFF e Consultor da FAO

2 AS ANÁLISES SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA AGRICULTURA BRASILEIRA

Nos anos 70 e 80, as transformações que estavam ocorrendo na agricultura brasileira eram analisadas como similares àquelas ocorridas nos países capitalistas avançados, tanto em seus aspectos positivos como nos negativos. Nos anos 70, sustentava-se que a chamada “questão agrícola” havia sido superada pelo processo de modernização baseado na mecanização e na utilização variedades selecionadas de sementes e de insumos químicos; nos anos 80, sustentava-se que este processo de modernização aprofundara a integração da agricultura com os capitais industriais, comerciais e financeiros que a envolvem, formando o que foi chamado de “complexos agroindustriais”.

Dentro deste quadro analítico a reforma agrária é vista como anacrônica, desnecessária e insustentável. Para ser competitivo e sobreviver é preciso adotar um “pacote” tecnológico que exige elevados investimentos, bem como possuir uma área mínima relativamente grande ou ocupar um nicho de mercado, sobretudo pela integração ao complexo agro-alimentar. O movimento de concentração da produção agropecuária em um número cada vez menor de estabelecimentos cada vez maiores era considerado parte de uma tendência “natural” e necessária, que já ocorrera nos países capitalistas desenvolvidos e que, portanto, não poderia ser freada sob pena de provocar um atraso tecnológico no setor agropecuário com impactos negativos no próprio processo de desenvolvimento econômico.

Na década de 90, a redução relativa do crescimento do emprego rural estritamente agrícola em contraposição ao aumento do emprego rural não-agrícola é apresentada como mais uma evidência de que “...a criação de empregos não-agrícolas nas zonas rurais é, portanto, a única estratégia possível capaz de, simultaneamente, reter essa população rural pobre nos seus atuais locais de moradia e ao mesmo tempo, elevar o seu nível de renda” (Graziano da Silva, Balsadi e Del Grosi, 1996, p.26). Tal como no caso do êxodo rural nos anos 70, este fenômeno é interpretado como resultado de um processo histórico inelutável, contra o qual é ilusório lutar. Seriam evidências de que a estrutura produtiva do setor agrícola brasileiro se aproxima daquela dos países capitalistas desenvolvidos, tornando desnecessárias políticas reformistas arcaicas, como uma reforma agrária que não fosse apenas de “cunho social”. Nesse sentido, tal como ocorreu nos anos 70 e 80, essa visão do novo rural, tal como vem sendo veiculada, se presta como justificativa intelectual para políticas que em última instância mantêm o *status quo* agropecuário do país, caracterizado por forte desigualdade econômica, social e elevados níveis de pobreza. Com efeito, nos últimos anos o argumento do novo rural vem sendo utilizado para justificar a necessidade de abandonar políticas agrárias e agrícolas voltadas para os setores mais fragilizados da produção familiar, em benefício de políticas de geração de empregos rurais não-agrícolas, limitando-se o apoio às atividades propriamente agrícolas das famílias rurais àquelas que se considera competitivas por ocupar nichos de mercado, de produtos especiais de alto valor agregado cuja produção requer o uso intensivo de mão-de-obra.

Como no passado, estas análises não levam na devida conta as especificidades que distinguem a situação do Brasil daquela dos países capitalistas desenvolvidos. Aqui a proporção da população economicamente ativa vivendo em áreas rurais (pouco menos de um quarto do total da população economicamente ativa) é similar àquela observada nos EUA e nos países Europeus, mas um abismo separa suas condições de inserção no mercado de trabalho daquelas observadas nesses países, fruto de processos históricos distintos de

desenvolvimento rural. Para começar, aqui cerca de 65% dessa população trabalha em atividades estritamente agrícolas contra, por exemplo, cerca de 10% nos EUA.

É preciso considerar ainda que nos EUA o decréscimo da população ocupada na agropecuária foi fruto de um processo relativamente equilibrado de êxodo rural. Equilibrado na medida em que impulsionado principalmente pela expansão das oportunidades de emprego urbano-industrial. Durante um longo período uma fronteira agrícola aberta garantiu às ondas de imigrantes que lá aportavam a possibilidade de acesso à terra. O esgotamento da fronteira agrícola, por sua vez, coincide com o arrefecimento do ritmo da imigração. A elevação do custo de oportunidade do trabalho, por sua vez, constituiu-se no fator decisivo não apenas para moldar o processo de modernização (principalmente da mecanização) da agricultura americana como para elevar os salários urbanos e toda a conformação da economia americana. A verdade é que o êxodo rural nos EUA se explica principalmente pela atração exercida pelo setor urbano-industrial e não pela repulsão da falta de alternativas de sobrevivência minimamente condigna no campo.

Com relação à evolução do emprego rural não-agrícola, inicialmente seu crescimento decorreu da modernização associada à expansão de atividades industriais e de serviços, à montante e à jusante das atividades estritamente agrícolas. Com o tempo, indústrias de outros setores industriais começaram também a buscar distritos rurais para expandir suas instalações. Paralelamente, o emprego rural não-agrícola se expande com o aumento da afluência tendo por base um processo de redistribuição dinâmica da renda (como por exemplo serviços gerados pela expansão das residências secundárias campestres) e com a busca de áreas rurais por cidadãos fugindo do *stress* das grandes cidades e/ou devido às novas possibilidades de trabalho a domicílio oferecidas pela expansão dos sistemas de comunicação informatizados. Como resultado desse processo, a grande massa de residentes rurais é composta de populações de origem urbana com níveis de escolaridade e/ou formação profissional médio e alto, exercendo todo tipo de atividades industriais e, principalmente, comerciais e de serviços.

Pari passu com o progresso técnico que tornava dispensável o trabalho no campo de todos os membros da família, a evolução do emprego rural não-agrícola representou uma oportunidade para aumentar a sua renda familiar. Como demonstrado em muitos estudos, foi esta evolução dos empregos rurais não-agrícolas, mais do que as políticas de apoio à agricultura, que permitiu a equiparação do nível de renda do produtor familiar com aquele dos assalariados urbanos. É muito importante ter claro ainda que as ocupações rurais não-agrícolas são uma oportunidade de complementação de renda para agricultores que representam entre 10% (caso dos EUA) a 20% da PEA rural.

Compare-se esse quadro com o ocorrido no Brasil. O acesso às terras livres pelas massas de imigrantes e libertos foi bloqueado, e como resultado, as massas rurais permaneceram cativas da insegurança da posse da terra, como reserva de trabalho barato de uma classe de latifundiários sem a menor visão estratégica de construção de uma nação (com exceção do Sul, onde, por razões estratégicas de segurança de fronteiras, criou-se uma forte base de produtores agrícolas familiares).

A forte concentração da renda no campo decorrente dessas condições e o tipo de inserção do país na divisão internacional do trabalho limitaram a expansão do setor urbano-industrial. Essas condições estão na raiz dos fortes desequilíbrios distributivos observados no processo de urbanização no Brasil. Cada vez mais o êxodo rural configurou-se como um êxodo de refugiados do campo, ao contrário do que ocorreu nos EUA e na Europa, onde os

fatores de atração predominaram sobre os fatores de expulsão. As conseqüências socio-econômicas desse processo são conhecidas. Os que permaneceram no campo continuaram em situação precária, sem acesso ou com acesso limitado à terra, à educação e demais serviços de infra-estrutura social e aos benefícios da política agrícola.

Portanto, para a maior parte da grande massa da PEA rural no Brasil, cerca de 65%, que se encontra ocupada em atividades agrícolas, a expansão, a partir dos anos 80, dos empregos rurais não- agrícolas vai representar não uma ampliação das oportunidades de trabalho para os membros da família tornados supérfluos pelo progresso técnico, mas sim uma chance de sobrevivência, em geral precária, para produtores sem acesso ao progresso técnico, à terra suficiente, crédito, etc. Estudos sobre sistemas de produção familiares (FAO/INCRA) mostram que quando os produtores familiares contam com apoio suficiente a tendência é de redução da importância das rendas obtidas fora da unidade familiar. Isto porque o custo de oportunidade do trabalho é muito baixo também em atividades não-agrícolas.

Em outras palavras, o produtor familiar, quando recebe apoio suficiente, é capaz de produzir uma renda total, incluindo a de auto-consumo, superior ao custo de oportunidade do trabalho. Nesse sentido, não são corretas as analogias com a situação nos países desenvolvidos onde as remunerações obtidas com atividades não-agrícolas elevam a renda média do setor rural porque aqui o potencial de geração de renda do setor agrícola familiar está longe de ser plenamente utilizado, além do fato dos dados da PNAD subestimarem as rendas agrícolas.

Portanto, como esperar que o setor urbano-industrial brasileiro cuja estrutura produtiva se encontra deformada e limitada pela fortíssima concentração da renda tenha o mesmo potencial de geração de empregos rurais não agrícolas que aquele nos EUA e na Europa? E mais, para atender a uma população rural ocupada em atividades agrícolas respectivamente 6 a 3 vezes maior em termos relativos? O lógico seria estimular ao máximo, sim, a geração de empregos rurais não-agrícolas mas principalmente aqueles que seriam gerados através do apoio à agricultura familiar. É preciso, ainda que tardiamente, dar condições para que a produção familiar no Brasil possa cumprir um papel semelhante àquele que cumpriu nos países capitalistas desenvolvidos.

Os fatos e a história mostram claramente que apesar de todas as mudanças ocorridas e das oportunidades perdidas, ainda se faz necessário no país, como condição para a eliminação da pobreza e de suporte essencial a um processo de redistribuição dinâmica da renda, um projeto de desenvolvimento rural apoiado na produção familiar. Produção familiar predominantemente descapitalizada ou pouco capitalizada, mas que nenhum óbice tecnológico impede que inicie um processo de modernização e se torne progressivamente média e grande na medida em que se eleva o custo de oportunidade do trabalho. Não é demais lembrar que há apenas 20 anos o Estado de Mato Grosso era ocupado por agricultores familiares em busca de terra, trabalho e novas oportunidades. São os mesmos que hoje cultivam centenas de hectares, constroem estradas, hidrovias e geram renda, trabalho e progresso local e para todo o País.

Em estudo recente o Secretário de Desenvolvimento Rural, Prof. José Eli da Veiga, defende uma posição⁵ que vai neste sentido, ou seja, de que é preciso formular políticas de desenvolvimento rural integrado que contemplem os diversos aspectos de uma mesma

⁵ Veiga, J.E. (2001). O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos p/ Discussão n. 1, NEAD/MDA.

realidade: políticas agrárias e agrícolas para o fortalecimento da agricultura familiar juntamente com políticas de geração de novas oportunidades de empregos rurais não-agrícolas. Além disso, este conjunto de políticas tenderia a ter uma distribuição espacial bem determinada, dado que há regiões onde predominam as atividades agrícolas e rurais não-agrícolas derivadas da agricultura e regiões onde claramente a dinâmica econômica nos espaços rurais não é mais determinada pelas atividades agrícolas.

Este é um quadro analítico bastante consistente. Porém, a maior dificuldade do estudo está na idéia de que os setores de produção familiar que poderiam ser objeto de políticas específicas de apoio são limitados, excluindo como estruturalmente inviáveis uma grande massa de produtores. As evidências mostram que a viabilidade da agricultura familiar sob as mais diversas formas⁶ é bem maior do que é suposto neste estudo. Em síntese, há que se ter cuidado na definição dos critérios de corte sob pena de excluir um contingente importante de produtores hoje marginalizados não por uma inviabilidade estrutural, mas precisamente pela ausência de políticas de apoio.

3 A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Segundo o Censo Agropecuário 1995/96, existem no Brasil 4.859.732 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares. Em 1996 o Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária foi de R\$ 47,8 bilhões. Destes, 4.139.369 são estabelecimentos familiares,⁷ ocupando uma área de 107,8 milhões de ha, sendo responsáveis por R\$ 18,1 bilhões ou 37,9% do VBP total, apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas. Os agricultores patronais, representados por 554.501 estabelecimentos, ocupavam 240 milhões de ha.

Os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Quando considerado o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. A participação dos familiares na renda total agropecuária (RT) é maior do que no VBP, o que pode ser explicado pelo fato desse último desprezar os gastos de produção incorridos pelos agricultores. Esse conjunto de informações revela que os agricultores familiares utilizam os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais, pois, mesmo detendo menor proporção da terra e do financiamento disponível, produzem e empregam mais do que os patronais.

4. Especialmente interessante é o potencial da agricultura familiar para a produção agroecológica. Ver sobre este ponto Linhares,R.(2002). A Questão Agroecológica no Brasil – Análise Histórica e Perspectivas. Tese de Doutorado. IE/Unicamp.

⁷ Ver Guanziroli et alii. (2001) para uma apresentação e discussão da metodologia adotada para classificar o estabelecimento como familiar.

TABELA 1. BRASIL - ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO E PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO TOTAL (FT)

Categorias	Estab. Total	% Estab. s/total	Área Total (ha)	% Área s/total	VBP (R\$ mil)	% VBP s/total	% FT s/total
FAMILIAR	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	25,3
PATRONAL	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0	73,8
Instit. Pa/Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2	0,1
Entidade pública	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0	0,8
Total	4.859.732	100,0	353.602.963	100,0	47.795.510	100,0	100,0

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

3.1 Diversidade e viabilidade da agricultura familiar

A agricultura familiar é um universo profundamente heterogêneo, seja em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação. Esta diversidade é também regional. A área média dos estabelecimentos familiares é de 26 ha e tamanho médio varia de região para região. Os estabelecimentos da região Nordeste têm a menor área média (17 ha) e os da região Centro-Oeste a maior (84 ha).

A Renda Total (RT) dos agricultores familiares apresenta grande diferença, refletindo tanto diferenças entre estabelecimentos como entre as regiões do país. A RT por estabelecimento familiar para todo o Brasil, foi de R\$ 2.717,00, resultando em uma média de R\$ 104,00 por ha de área total. Entre os familiares, a RT varia de R\$ 1.159,00/ano no Nordeste a R\$ 5.152,00 no Sul. Quando se considera a RT por unidade de área, os resultados da agricultura familiar são muito superiores aos dos estabelecimentos patronais em todas as regiões do país. No Nordeste a RT é de R\$ 70,00/ha entre os familiares contra R\$ 37,00/ha dos patronais; no Centro-Oeste é de R\$ 48,00/ha contra R\$ 25,00/ha dos patronais e na região Sul é de R\$ 241,00/ha enquanto a dos patronais não supera R\$ 99,00/ha.

TABELA 2. RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM) POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab	RM/Estab	RT/Estab	RM/Estab
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

A má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante, e ao mesmo tempo a principal distorção, da estruturação fundiária no Brasil. Entre os agricultores familiares, um número significativo é proprietário de um lote menor que 5 ha, tamanho

que na maior parte do país dificulta, senão inviabiliza, a exploração sustentável dos estabelecimentos agropecuários. Excluindo atividades de subsistência, a sustentabilidade das pequenas propriedades é crescentemente condicionada pela inserção em determinadas cadeias produtivas, pela localização econômica e grau de capitalização.

No Brasil, 39,8% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha, 30% têm entre 5 a 20 ha e 17% estão na faixa de 20 e 50 ha. Os agricultores familiares com área maior que 100 ha e menor que a área máxima regional representam apenas 5,9% dos estabelecimentos, que ocupam 44,7% de toda a área da agricultura familiar brasileira.

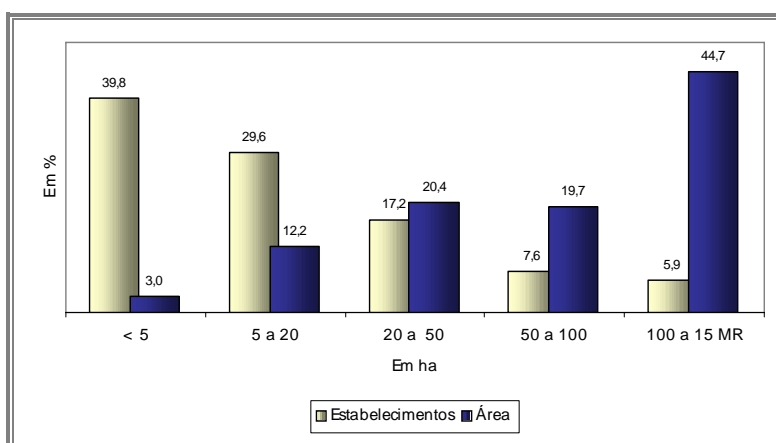


GRÁFICO 1 — BRASIL: AGRICULTORES FAMILIARES — PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO GRUPOS DE ÁREA TOTAL

TABELA 3. AGRICULTORES FAMILIARES: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO GRUPOS DE ÁREA TOTAL (EM HA)

Região	Menos de 5 ha	5 a - de 20 ha	20 a - de 50 ha	50 a - de 100 ha	100 a - de 15 MR
	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.
Nordeste	58,8	21,9	11,0	4,8	3,4
Centro-Oeste	8,7	20,5	27,3	18,8	24,6
Norte	21,3	20,8	22,5	17,9	17,4
Sudeste	25,5	35,6	22,7	9,9	6,3
Sul	20,0	47,9	23,2	5,9	2,9
Brasil	39,8	30,0	17,1	7,6	5,9

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

A área média dos estabelecimentos familiares em cada grupo de área também é baixa. No estrato de menos de 5 ha o tamanho médio dos estabelecimentos para todo o Brasil é de apenas 1,9 ha. Mesmo entre os com área entre 5 e 20 ha, a média é de apenas 10,7 ha por estabelecimento.

A região Nordeste é a que apresenta o maior número de minifúndios, com 58,9% de estabelecimentos familiares no estrato de menos de 5 ha. Entre esses agricultores, a área média é de 1,7 ha por estabelecimento. Na região Sul, 20% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha, 29,6% entre 5 e menos de 20 ha e 23,2% entre 20 e menos de 50 ha.

A análise da renda total dos estabelecimentos demonstra que existe uma grande variabilidade do nível de renda. A renda total da grande maioria dos estabelecimentos dos agricultores familiares (68,9%) situa-se no intervalo entre zero e R\$ 3.000,00 ao ano. Outros 15,7% possuem renda total entre R\$ 3.000,00 e R\$ 8.000,00 e apenas 0,8% têm renda total superior a R\$ 27.500,00 ao ano. Cerca de 8,2% dos estabelecimentos familiares ocupando 10,8% da área total dos agricultores familiares, apresentaram renda total negativa.⁸

TABELA 4. BRASIL - AGRICULTORES FAMILIARES: ÁREA MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS SEGUNDO OS GRUPOS DE ÁREA TOTAL (EM HA)

Grupos de área total	Área Média (Em ha)
Menos de 5 ha	1,9
5 a menos de 20 ha	10,7
20 a menos de 50 ha	31,0
50 a menos de 100 ha	67,8
100 ha a 15 Módulos Regionais	198,0
Área Média dos Agricultores Familiares	26,0

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

TABELA 5. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO OS GRUPOS DE RENDA TOTAL (EM REAIS)

Grupo de RT/Região	Até 0,00		Mais de 0,00 a 3.000		Mais de 3.000 a 8.000		Mais de 8.000 a 15.000		Mais de 15.000 a 27.500		Mais de 27.500	
	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área
Nordeste	7,0	8,8	85,7	67,9	5,8	16,5	1,0	4,2	0,3	1,7	0,2	1,0
Centro-Oeste	14,9	18,2	49,4	33,1	23,5	24,5	7,1	11,4	3,1	6,7	2,1	6,0
Norte	5,2	8,5	67,1	54,6	22,2	26,2	4,0	6,8	1,1	2,5	0,5	1,3
Sudeste	14,7	14,7	55,1	38,9	19,6	25,2	6,4	11,2	2,7	5,9	1,6	4,2
Sul	6,6	7,9	44,8	30,0	31,3	31,8	11,6	16,5	4,0	8,3	1,8	5,5
BRASIL	8,2	10,8	68,9	48,9	15,7	23,7	4,6	9,1	1,7	4,4	0,8	3,1

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

⁸ Estes estabelecimentos são formados por três grandes grupos de agricultores: (i) o primeiro constituído por aqueles que estão investindo em novas atividades, que demandam gastos e investimentos mas que ainda não estão gerando retorno; (ii) o segundo é formado por agricultores que tiveram prejuízos na safra em que foi realizado o censo, seja por problemas de mercado seja por problemas climáticos; (iii) o último grupo é representado por agricultores que produzem muito pouco e dedicam-se a outras atividades; como a renda gerada pela atividade agropecuária é pequena e os gastos gerais do estabelecimento são maiores, a renda agropecuária aparece como negativa. Deve-se destacar que os agricultores com renda negativa que se enquadram nas situações (i) e (ii) não são necessariamente pobres.

TABELA 6. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS SEGUNDO GRUPOS DE RENDA MONETÁRIA (EM REAIS)

Região	Total de Estab. (número)	Percentual de Estabelecimentos (%)					
		Até 0	Mais de 0 a 3.000	Mais de 3.000 a 8.000	Mais de 8.000 a 15.000	Mais de 15.000 a 27.500	Mais de 27.500
Nordeste	2.055.157	19,6	76,0	3,3	0,7	0,2	0,1
Centro-Oeste	162.062	23,1	51,0	16,6	5,2	2,3	1,8
Norte	380.895	10,5	72,6	13,4	2,5	0,7	0,4
Sudeste	633.620	24,5	53,9	14,1	4,4	1,9	1,2
Sul	907.635	16,0	53,7	20,2	6,3	2,4	1,3
Brasil	4.139.369	18,9	66,5	10,1	2,8	1,1	0,6

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

Enquanto 8,2% dos estabelecimentos de agricultores familiares apresentam renda total negativa, cerca de 19% apresenta renda monetária negativa. Esta diferença representa basicamente o valor da produção destinada ao autoconsumo, cujo peso é grande na agricultura familiar. Muitos desses agricultores, em especial os mais descapitalizados, lançam mão de rendas não-agrícolas para investir em seus estabelecimentos. A renda monetária obtida pode ser inferior ao valor gasto (renda monetária negativa), mas a produção para o autoconsumo pode compensar a despesa.

Este conjunto de informações confirma que o universo dos agricultores familiares é extremamente diferenciado, e que enquanto uma parte dos estabelecimentos gera um nível de renda sustentável, outra parte enfrenta crescentes dificuldades associadas principalmente à falta de recursos, principalmente terra e capital.

3.2 Sistemas de produção da agricultura familiar: potencialidades e obstáculos

Ao longo do período 1994-98, o Convênio FAO/INCRA realizou uma série de estudos sobre os sistemas de produção adotados pelos agricultores familiares nas diversas regiões do país. O objetivo desses estudos foi aprofundar o conhecimento sobre alguns aspectos do funcionamento da agricultura familiar, identificar os obstáculos enfrentados, assim como as potencialidades associadas aos principais sistemas de produção utilizados pelos agricultores familiares nas várias regiões do país. Os resultados representam uma fotografia acurada da situação e potencialidades da agricultura familiar no Brasil. A seguir apresentam-se as principais conclusões, destacando os aspectos relacionados ao tema da resistência e viabilidade da agricultura familiar.

Os estudos confirmam que em todas as regiões a agricultura familiar explora de forma intensiva os recursos escassos disponíveis, e que é possível gerar níveis de renda agropecuária superior ao nível de reprodução da família. Naturalmente que nem sempre este potencial se realiza, seja em razão das severas restrições de recursos enfrentados pelos agricultores familiares, particularmente na Região Nordeste, seja por causa das condições macroeconômicas negativas e à ausência/deficiências das políticas públicas, as quais deveriam pelo menos contrabalançar os efeitos negativos das políticas e da conjuntura macroeconômica.

Em praticamente todos os sistemas e regiões, os agricultores enfrentam problemas associados à disponibilidade de capital de giro e recursos para investimentos. Ao contrário do que é comumente divulgado, parte da agricultura familiar maneja sistemas produtivos

modernos que utilizam intensivamente os insumos adquiridos no mercado e carregam custos elevados de manutenção/depreciação de equipamentos/instalações. Apesar da estratégia de combinar atividades com prazos de maturação e fluxos de despesas e receitas diferentes visando reduzir o risco e a dependência de capital de giro de terceiros, é equivocada a visão da produção familiar como auto-suficiente e totalmente avessa ao risco envolvido nas operações financeiras. Na prática, a grande maioria dos produtores necessita de recursos de terceiros para operar suas unidades de maneira mais eficaz, rentável e sustentável. A ausência destes recursos, seja pela insuficiência da oferta de crédito, seja por causa das condições contratuais inadequadas, impõe sérias restrições ao funcionamento da agricultura familiar mais moderna e principalmente a sua capacidade de manter-se competitiva em um mercado cada vez mais agressivo e exigente.

Esta mesma restrição também afeta um grande número de produtores que exploram sistemas potencialmente viáveis, mas que não logram alcançar, a partir da renda gerada pela unidade produtiva, o patamar mínimo de capitalização necessário para viabilizar suas unidades de produção. Independente da potencialidade dos sistemas adotados e de disporem de um conjunto relevante de recursos necessários para operar uma unidade viável, a insuficiência de apenas 1 insumo chave, como é o caso do capital-dinheiro, empurra uma massa de produtores para um círculo vicioso cujo resultado é quase sempre a reprodução do ciclo da pobreza: renda insuficiente dado o baixo nível de capitalização (baixo em relação ao patamar que permite competir e acumular e não necessariamente em termos absolutos), incapacidade de acumulação, empobrecimento... Em ambos os casos, bastaria facilitar o acesso dos agricultores familiares ao recurso marginal escasso para viabilizar a exploração sustentável de muitos sistemas de produção em todas as regiões do País e elevar o nível de renda de pelo menos uma parcela de famílias pobres que vivem no meio rural e tem na exploração da terra sua principal fonte de sobrevivência.

A agricultura familiar enfrenta ainda restrições de acesso aos mercados de serviços em geral, e não apenas ao crédito. Com exceção dos estados da Região Sul, onde a agricultura familiar tem densidade suficiente para aparecer como a forma de exploração dominante em muitos municípios, nas demais regiões os produtores familiares aparecem em geral isolados em pequenos grupos em meio à exploração patronal dominante. Esta dispersão dificultou o florescimento de prestadores de serviços técnicos especializados assim como o baixo nível de acumulação e a exclusão dos agricultores familiares da política de crédito subsidiada nos anos 70 e 80, além de não estimulado o surgimento de uma indústria produtora de equipamentos dimensionados para as condições e necessidades da agricultura familiar. No Nordeste, apesar do adensamento, o nível de acumulação é baixo, a maioria dos agricultores familiares é pobre e não se constitui em mercado relevante a ponto de estimular o desenvolvimento de empresas prestadoras de serviços técnicos específicos para o setor familiar. Se no passado esta carência não impedia os agricultores familiares, que exploravam sistemas conhecidos e estáveis, de progredir, no presente tornou-se um grave obstáculo. O ritmo das mudanças técnicas e tecnológicas, assim como a necessidade de introduzir novas atividades e de adaptar sistemas de produção tradicionais às exigências do mercado superam, de longe, tanto o conhecimento como o tempo de aprendizado autônomo dos agricultores. Assistência técnica, extensão, serviços de meteorologia, comercialização etc. são fundamentais para a viabilidade dos sistemas mais avançados e sua ausência e ou deficiência restringe o desenvolvimento e consolidação de

sistemas produtivos nos quais os agricultores familiares poderiam ser competitivos e viáveis.

Finalmente, cabe mencionar que historicamente a agricultora familiar enfrentou um quadro macroeconômico adverso, caracterizado pela instabilidade monetária e inflação elevada (sem condições de fazer *hedge*), discriminação negativa da política agrícola que favorecia os produtores patronais, política comercial e cambial desfavorável e deficiência dos serviços públicos de apoio ao desenvolvimento rural. Na realidade, ao invés de promover o desenvolvimento rural e local, o conjunto de políticas públicas promoveu o esvaziamento do campo e inibiu o desenvolvimento local em favor das grandes metrópoles e cidades médias.

A TABELA 7 resume os principais trunfos, potencialidades e obstáculos de alguns dos sistemas de produção estudados, segundo o nível de capitalização dos produtores familiares. Na verdade, a maioria dos sistemas enfrenta, com diferente intensidade, uma ou mais das restrições e pontos de estrangulamentos listados acima. Alguns aparecem de forma recorrente em produtores do mesmo nível de capitalização que exploram sistemas de produção completamente diferentes, sugerindo tratarem-se de problemas derivados mais da categoria do produtor que dos sistemas produtivos propriamente ditos. Nesta classe de estrangulamento, pode-se mencionar a necessidade de recursos para investimentos. Esta restrição é maior entre os familiares capitalizados, que exploram sistemas altamente intensivos em insumos industriais, com auxílio de máquinas e instalações custosas. Tratam-se de sistemas inseridos em mercados altamente competitivos e dinâmicos que exigem dos produtores um processo quase contínuo de atualização, adaptação e até mesmo mudanças mais significativas.

TABELA 7. PROBLEMAS E POTENCIALIDADES

Principais Sistemas	Categorias de Agricultores	Triunfos e Perspectivas	Pontos de Estrangulamento
1. Milho, Aves, Suínos, Feijão	Capitalizados	Renda Mensal Integração com Agroindústria	Exige investimentos constantes Supõe área grande Exige muita mão-de-obra
2. Milho, Leite, Suínos, Feijão, Pecuária bovina de Corte	Capitalizados	Redução de risco pela diversificação Renda mensal Adubação orgânica do milho Recursos do feijão na entressafra é o sistema mais estável	Exige inovação técnica permanente Armazenagem do milho Qualidade do manejo do gado Padrão genético do gado leiteiro Baixa produção de leite
3. Milho, Feijão, Suínos, Aves, Leite, Pecuária bovina de corte	Capitalizados	Muito Rentável	Exige altos investimentos Muita mão-de-obra
4. Milho, Feijão	Em Transição	Exige pouco capital Compatível com outras atividades Consumo da família e criação de pequeno porte	Pouco valor agregado Exige maior área Preços instáveis Sistema em Dedínio
5. Milho, Feijão, Suínos	Em Transição	Utilização de estero na lavoura Renda Mensal Condomínios	
6. Milho, Feijão, Suínos, Horticultura e/ou Leite	Em Transição	Crescimento dos Mercados Urbanos	Escassez de mão-de-obra Horticultura
7. Milho, Feijão, Horticultura	Em Transição	Alternativa de diversificação recente Grupos de mão-de-obra	Supõe experiência Gastos com estufas Exige conhecimento de mercado
8. Milho, Feijão, Fumo, Leite	Em Transição	Fumo garante renda Acesso a crédito Uso de adubos para outras culturas Valorização patrimonial e diversificação Trabalho no leite compatível com o fumo	Agrotóxicos Demanda concentrada de mão-de-obra
9. Milho, Feijão, Leite	Em Transição	Sistema mais acessível, viável com pouco capital	Recursos para investimentos em melhoria genética Necessidade de mais terra

Alguns sistemas enfrentam problemas de mão de obra, cuja disponibilidade limita sua evolução. De uma maneira geral esta restrição está associada a quatro fatores: intensificação do uso do fator trabalho à medida que os sistemas tornam-se mais complexos e integrados aos mercados agro-industriais; tamanho da família e da mão de obra familiar disponível; tecnologia inadequada para as necessidades da agricultura familiar e/ou inviável economicamente; falhas no mercado de trabalho local.

Neste campo a agricultura familiar enfrenta uma contradição: de um lado, a viabilidade e rentabilidade passam, em grande medida, pela estratégia de reduzir riscos por meio da diversificação, potencializar a produtividade da mão de obra familiar por meio da tecnificação e incorporação de insumos industriais e buscar segmentos de mercado de alto valor agregado, nos quais possam obter algumas vantagens associadas à própria organização da produção familiar. Vale destacar o menor custo de gestão e supervisão da mão de obra familiar; a redução do custo operacional associado à utilização do trabalhador familiar, que tem incentivos diretos para evitar o desperdício etc.; produtividade mais elevada alcançada pela mão de obra familiar em tarefas de manuseio e atenção delicadas quando comparada ao trabalho assalariado e finalmente a maior qualidade do produto obtido sob os cuidados dos próprios interessados. De outro lado, é notório que tanto o tamanho das famílias rurais como da mão de obra familiar tende a diminuir. Nas áreas mais desenvolvidas o esvaziamento é associado às novas e melhores oportunidades oferecidas aos filhos dos agricultores nos centros urbanos, ou à falta de desenvolvimento local, em particular no meio rural. Na camada de produtores familiares mais prósperos é comum que os filhos sejam enviados às cidades para estudar, contribuindo para reduzir a

disponibilidade de mão de obra. Nas áreas mais pobres e menos dinâmicas a redução da mão de obra está associada aos tradicionais fatores de expulsão.

A escassez de mão de obra é parcialmente compensada pela elevação da produtividade e pela utilização de mão de obra assalariada temporária, o que exige maior volume de investimentos — outra restrição já apontada acima— e reduz as vantagens próprias da produção familiar. Em muitos casos, os investimentos não são feitos por não compensarem economicamente, ou pela falta de segurança para investir em projetos que requerem alguns anos de depreciação. Embora relevante, este problema não compromete estruturalmente a competitividade e viabilidade da agricultura familiar, mas sua superação exige a implementação de um conjunto de políticas, em particular tecnológica, especificamente desenhadas com o objetivo de superar este gargalo.

Muitos sistemas são negativamente afetados pela baixa produtividade, que em muitas situações os inviabilizam. Outros sistemas enfrentam restrições associadas ao tamanho do estabelecimento. Outros devido à degradação dos solos e ambiental em geral, provocada pelo encurtamento do tempo de descanso da terra e pela adoção de práticas insustentáveis devido à falta de recursos e nível de pobreza. Nestes casos caberia perguntar que razões levam os produtores a adotar sistemas possivelmente insustentáveis e aparentemente incompatíveis com a dotação de recursos. O argumento central é que eles adotam sistemas possíveis e viáveis (nas condições reais que enfrentam) que melhor respondem ao conjunto de restrições enfrentadas em cada momento, não havendo nenhuma garantia (*claim*) de que todos os sistemas sejam eficientes do ponto de vista macro nem sustentáveis no longo prazo. Que atividades, além da pecuária extensiva e da roça/capoeira, pode desenvolver um produtor perdido no Estado do Pará, com acesso precário aos mercados locais pouco estruturados, que dispõe de uma pequena parcela de terra e quase nenhum dinheiro? Mesmo não sendo rentável pela contabilidade empresarial e ou sustentável socialmente, pode ser sua melhor, e não raramente, única opção.

A instabilidade dos mercados e dos preços no nível do produtor também é um ponto de estrangulamento importante, em particular para os sistemas que exige investimento significativo (pelo menos em relação à capacidade dos agricultores), incorrem em custos operacionais elevados e não estão inseridos contratualmente na cadeia agro-industrial. Em geral os agricultores familiares enfrentam, em condições de relativa desvantagem, a concorrência de produtos importados e ou de grandes produtores que se beneficiaram de subsídios no passado e ainda hoje têm acesso privilegiado aos serviços e canais de comercialização. Em muitos casos esta inserção privilegiada chega a anular as eventuais vantagens competitivas da agricultura familiar, advindas, como já foi mencionado, da redução dos custos de transação, do menor custo de gestão da mão de obra em relação ao trabalho assalariado em atividades intensivas em trabalho e em atenção e da produtividade mais elevada do trabalho familiar. Operando com margens líquidas reduzidas, espremidos entre os fornecedores de insumos em mercados incompletos e poucas opções para vender sua produção, estes sistemas são sensíveis às quedas dos preços e flutuações dos mercados agrícolas.

A TABELA 7 também resume os “trunfos e perspectivas” comuns a vários sistemas encontrados de norte a sul do país. Em alguns casos os trunfos decorrem mais da própria natureza da produção familiar que do sistema em si mesmo. Por exemplo: já se comentou que o produtor familiar procura diversificar sua produção. Embora em sua origem a diversificação fosse determinada pelo caráter de subsistência da produção familiar, hoje é

uma clara e consciente estratégia de redução de riscos e incerteza, sem dúvida um trunfo de muitos sistemas de produção explorados por produtores familiares.

Em outros casos a potencialidade decorre do próprio sistema, como por exemplo a possibilidade e viabilidade de utilizar a adubação orgânica de modo mais significativo, aumentando o valor agregado total produzido pelo sistema. A adubação orgânica vem crescendo em muitas regiões do país, sendo especialmente aplicada a produtos que exigem cuidado e mão-de-obra intensivos, exatamente aqueles segmentos onde a agricultura familiar tem maiores vantagens para competir com os agricultores patronais. A crescente demanda por produtos orgânicos abre, portanto, novas possibilidades de expansão e geração da renda para os produtores familiares.

Em outros casos, a viabilidade, sustentabilidade e perspectiva de muitos sistemas assentam-se precisamente na baixa exigência de capital fixo e no baixo nível de investimentos, características que a análise tradicional insiste em ver apenas pelo lado do “atraso”. Inseridos em contextos fortemente instáveis e em mercados com baixo nível de eficiência, em muitas regiões um dos grandes trunfos de vários sistemas é o baixo nível de capitalização e de gastos com insumos industriais. Tal característica reduz a dependência de insumos e serviços raramente disponíveis nos mercados locais a preços e condições compatíveis com a dos agricultores, reduz o custo de produção e o risco, elevando, portanto, a viabilidade e sustentabilidade dos sistemas. Naturalmente que esta situação não é estática, e o grande desafio é apoiar a agricultura familiar para que a mesma possa responder e adequar-se, de forma consistente, às mudanças do contexto econômico e institucional.

A TABELA 8 confirma que a renda agropecuária gerada pelos agricultores familiares varia sensivelmente de região para região, entre os sistemas produtivos adotados e o grau de capitalização dos agricultores. No entanto, a análise das informações indica que em muitos casos a renda agropecuária dos agricultores familiares é superior ao custo de oportunidade da mão de obra familiar. Mais do que isto, mesmo nos casos em que o nível de renda gerado é baixo e insuficiente para elevar o nível de vida das famílias acima do patamar da pobreza e assegurar a reprodução sustentada da unidade produtiva, os produtores familiares auferem renda superior ao da população pobre local.

O autoconsumo também varia intensamente entre os sistemas produtivos e nível de capitalização, mas mesmo entre os produtores mais capitalizados da Região Sul o consumo da família corresponde a quase 20% do produto gerado pela unidade produtiva. Em algumas áreas do Norte e Nordeste este percentual é consideravelmente mais elevado, refletindo não apenas a precariedade dos meios à disposição do agricultor mas também e principalmente seu isolamento e distância dos mercados.

Entre os agricultores familiares descapitalizados são frequentes os casos de renda monetária agrícola negativa. A forte presença de rendas monetárias externas nesta categoria, representando às vezes até 80% da renda monetária total da família, contra aproximadamente 25% entre os agricultores familiares em transição e menos de 5% entre os capitalizados, demonstra a necessidade de busca de outras rendas para garantir a sobrevivência da família. Estas rendas são oriundas principalmente de aposentadorias, pensões, serviços públicos (servente de escola, professora, motorista) e venda de mão-de-obra em atividades agrícolas. A aposentadoria, principal responsável pelas rendas monetárias externas a UP, demonstra a sua importância na distribuição e garantia de uma renda mínima para muitos agricultores idosos e suas famílias.

4 INDICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar respondia por 38,9 % do PIB agrícola do Brasil, mas apenas 16% dos agricultores familiares tinham assistência técnica em 1996, 38 % dos mesmos tinham uma área inferior a 5 ha, 50 % usavam tecnologia manual e apenas 25% usavam trator. Ou seja, havia limitações tanto na disponibilidade de terra como de tecnologia e de financiamento que impediam um melhor desempenho desse segmento dentro do contexto da agricultura do país.

Para enfrentar essa situação, não é possível continuar com a política de apagar incêndios via assentamentos de reforma agrária e de apoio localizado à agricultura familiar; é necessária uma série muito mais ampla e diversa de políticas, que inclui desde o agrícola até educação. Não se trata aqui de propor, de forma detalhada, políticas específicas de apoio à produção familiar, mas tão somente de, com base na análise das políticas adotadas no passado, recomendar as linhas gerais que poderão orientar a definição de uma estratégia e a formulação de políticas com o objetivo de fortalecer e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

O desempenho da agricultura familiar reflete um conjunto amplo de condicionantes, desde a disponibilidade de recursos, a inserção sócio-econômica, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições e valores culturais da família, grupo social e até mesmo do país. Apesar da importância destes fatores, pode-se considerar, com certo grau de simplificação, que os quatro principais condicionantes do desenvolvimento rural são os incentivos que os produtores tem para investir e produzir, a disponibilidade de recursos, particularmente terras, água, mão de obra, capital e tecnologia, que determina o potencial de produção, o acesso aos mercados, insumos, informações e serviços que influi de forma decisiva na capacidade efetiva de produção e finalmente as instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir. Desta maneira, qualquer política de desenvolvimento e promoção da agricultura familiar deve necessariamente levar em conta a situação destes quatro fatores e sua influência sobre a dinâmica da produção familiar.⁹

Estas considerações iniciais tem o objetivo de mostrar que a promoção da agricultura familiar não pode ser concebida e enfrentada a partir de políticas e instrumentos isolados, como vem ocorrendo no Brasil. É preciso, portanto, ter uma visão global do problema e reconhecer que, dado sua dimensão, não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais; ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza etc.

É necessário que as chamadas políticas sociais deixem de ser apenas compensatórias como no passado, quando eram concebidas para reduzir os efeitos negativos de estratégias e políticas macroeconômicas e setoriais que não conduziam aos

⁹ Por exemplo, poderia ser inútil desenhar uma política que melhorasse os incentivos (preços reais) sem resolver pontos de estrangulamento na dotação de recursos (terra insuficiente, falta de água nas regiões semi-áridas), problemas de acesso a insumos básicos ou mercados eficientes ou ainda problemas institucionais, como a falta de titulação da terra ou informações deficientes.

objetivos de desenvolvimento com equidade. A abordagem da política compensatória equivale a tentar manter o nível da represa apenas através do controle da vazão de água, que no entanto é muito inferior à vazão do próprio riacho.

Independente de erros de desenho e implementação destas políticas —que muitas vezes privilegiaram os efeitos e sintomas e não as causas reais dos problemas—, é forçoso reconhecer que políticas específicas e localizadas não são eficazes para combater problemas abrangentes. Se fracassaram no passado, quando a disponibilidade de recursos e a capacidade de intervenção do setor público era muito maior do que atualmente, não há porque considerar que possam ter êxito no presente, quando o Estado dispõe de menos recursos e enfrenta talvez maiores pressões e desafios. É necessário, portanto, que a política de desenvolvimento nacional e setorial sejam apropriadas e conducentes aos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar, criação de emprego, redução da pobreza etc. Sem isto, qualquer política específica estará fadada ao fracasso.

O fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar requer, portanto, a integração das políticas macroeconômica, agrícola e de desenvolvimento rural, de tal forma a reduzir os atritos e aumentar a convergência e sinergia entre os diversos níveis de intervenção do setor público. Em relação à política macroeconômica cabe aqui apenas pontuar que ela incide diretamente sobre os incentivos e a disponibilidade de recursos. Os preços reais, o grau de proteção efetiva, a disponibilidade de recursos e o custo de oportunidade para a utilização destes recursos são fortemente influenciados pelas políticas e preços macroeconômicos. Além disso, estas políticas afetam também as variáveis estruturais, como a dinâmica da oferta e demanda, a distribuição de renda e a disponibilidade e qualidade da infra-estrutura.

Em relação à política setorial, mesmo correndo o risco de simplificar demasiadamente o problema, pode-se indicar que seus principais objetivos deveriam ser dois: (i) assegurar condições gerais favoráveis para o desenvolvimento do setor, removendo os pontos de estrangulamento específicos, falhas de mercado, precariedade institucional e contribuindo para equacionar os problemas decorrentes das particularidades da atividade agropecuária, tais como risco mais elevado, tecnologia apropriada, desenvolvimento de mercados, informações etc. A vantagem desta orientação é não ser excluyente, pois ao deslocar seu foco de intervenção do nível micro e de cultivos específicos para os condicionantes gerais —particularmente os 4 fatores básicos mencionados acima—, o conjunto dos produtores pode beneficiar-se, ainda que de forma diferenciada. Fundamentalmente a política agrícola deve melhorar, para o conjunto dos produtores e não apenas para alguns, os incentivos, o acesso, a disponibilidade e as instituições; (ii) promover o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar como eixo central de uma estratégia de redução da pobreza urbana e rural, geral de empregos rural e urbanos, distribuição de renda e fortalecimento das economias regionais e do mercado interno. A eleição desta prioridade requer a mobilização de um conjunto de instrumentos que contribua para criar condições básicas e um contexto favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar assim como para remover obstáculos particulares que vêm dificultando este processo.

Em relação propriamente às políticas agrícolas, é preciso reconhecer que no passado seus diversos instrumentos foram manejados em função de objetivos compensatórios, direcionados a um produto ou grupo de produtos. Dentro do marco conceitual que estamos propondo, é preciso destacar que políticas que afetam todo o setor

devem ser manejados para criar condições gerais favoráveis para o setor agropecuário, e não para um ou outro produto, um ou outro produtor. No contexto de uma política agropecuária consistente e conducente ao desenvolvimento setorial, o apoio particular a determinados produtos ou grupos de produtores deve plasmar-se em programas específicos, como o Pronaf, e não no manejo dos instrumentos gerais da política agrícola. A utilização destes instrumentos em benefício de um ou outro produto ou grupo de produtor, mesmo quando bem sucedido, termina por introduzir distorções que em geral afetam negativamente a grande maioria dos demais produtores que ficaram fora do esquema, em particular os familiares que têm mais dificuldade para acessar as políticas oficiais. A própria experiência brasileira está cheia de exemplos de como os interesses da grande maioria dos produtores é afetada negativamente pela opção de defender a renda ou a situação de um grupo pequeno de agricultores.

As atuais propostas de política agrícola já estão incorporando esta concepção, que representa uma mudança considerável em relação ao padrão de intervenção do passado. As intervenções localizadas em favor de produtos deverão ser substituídas por políticas horizontais que beneficiam o conjunto do setor e por políticas específicas em favor dos setores mais debilitados, como os agricultores familiares e assentados.

Neste sentido, as políticas de financiamento com juros ou condições especiais para este ou aquele produto, deverão dar lugar a um esquema de financiamento mais neutro entre produtos e com possibilidade de alcançar um maior número de produtores; dentro desta concepção, no lugar de subsidiar as taxas de juros e tentar assegurar, através de regulamentações e medidas administrativas, o acesso dos produtores familiares e pequenos agricultores a estes recursos, poderia ser mais eficaz atuar no sentido de anular as conhecidas desvantagens que estes produtores enfrentam para obter financiamento. Várias ações poderiam ser tomadas neste sentido, desde cobrir os custos de transação mais elevados dos produtores familiares, desenvolver fundos de aval para reduzir o risco e resolver o problema das garantias, desburocratizar as regulamentações para o funcionamento de caixas de poupança e para o crédito coletivo.

As políticas de sustentação de alguns preços devem ser substituídas, ou complementadas, por políticas de preços para facilitar o acesso aos mercados e para desenvolver os mercados através de geração e difusão de informações, desenvolvimento de infra-estrutura de comercialização, promoção da descentralização das agro-indústrias, renovação da legislação sobre comercialização, democratização do sistema de transportes. Especial ênfase deverá ser dada ao desenvolvimento de infra-estrutura, ao refinamento do zoneamento agropecuário como instrumento para orientar a alocação mais eficiente e sustentável dos recursos, ao desenvolvimento de tecnologias agropecuárias e à modernização do marco legal que condiciona o desenvolvimento do setor.

Também são particularmente relevantes as políticas de educação rural e de desenvolvimento agro-industrial. Em relação a esta última, cabe notar que o Brasil não conta com uma institucionalidade adequada para este fim, já que o corte tradicional por setores retalha a agro-indústria entre muitos ministérios e instituições. Apesar disto, o fortalecimento da agro-indústria e sua descentralização são fundamentais para o desenvolvimento da agricultura e do chamado mundo rural, assim como para a geração de empregos rurais não agrícola.

É necessário reforçar e melhorar os resultados das políticas agrárias, cuja implementação deve apoiar-se em diagnósticos regionais e instrumentos de planejamento

participativo. Em um país como o Brasil é impossível ignorar as diferenças regionais e especificidades locais. É de fundamental importância conhecer as potencialidades e ao desenvolvimento local, e buscar soluções locais concertadas com os agentes relevantes. Esses diagnósticos evidenciam a enorme heterogeneidade de problemas e a enorme variação de políticas a serem aplicadas. Em algumas partes o problema é a terra, mas em outros a educação, tecnologia, água, instituições, etc. ocupam um lugar predominante.

Estes diagnósticos permitem a definição de políticas diferenciadas em favor dos agricultores familiares. Em primeiro lugar é preciso indicar que as políticas devem ser desenhadas a partir de diagnósticos precisos sobre a situação da agricultura familiar, identificando o meio físico, os principais sistemas de produção, a potencialidade da região e dos sistemas de produção dominantes, a disponibilidade de infra-estrutura, as instituições locais relevantes a agricultura familiar, para os pontos de estrangulamentos econômicos, políticos e institucionais, além de informações sobre a tipologia dos produtores.

A partir destes diagnósticos, que podem ser preparados com o auxílio de algum dos métodos de elaboração rápida de diagnósticos, a política diferenciada deve ter como objetivo a superação dos pontos de estrangulamento identificados e a criação de condições que possibilitem à agricultura familiar superar suas eventuais debilidades, qualificando-as assim para ganhar competitividade e enfrentar o mercado sem restrições. Portanto, a política diferenciada está orientada para a "emancipação" dos seus beneficiários e não deve ser desenhada como política compensatória que em geral não remove as deficiências estruturais e tende a ser necessária indefinidamente.

É necessário fortalecer os espaços institucionais de negociação, como por exemplo os diferentes conselhos municipais, em particular o conselho municipal de desenvolvimento rural, para garantir a participação efetiva das comunidades locais na definição de prioridades para o desenvolvimento municipal ou pode ser necessário também criar novos espaços de negociação ou de articulação, a partir da percepção que problemas comuns a vários municípios de uma mesma micro-região podem ser negociados e solucionados mais facilmente de forma conjunta. Neste sentido, o próprio Imposto Territorial Rural (ITR) poderia passar à esfera municipal.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que não é possível pensar no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural como "ilhas sociais" em meio a um mar de grandes unidades monocultoras, geradoras de poucos postos de trabalho, concentradora de renda e riqueza etc. A experiência dos países avançados nos quais a agricultura familiar é forte demonstra que seu desenvolvimento requer uma certa concentração em espaços geográficos bem definidos. Aqui mesmo no Brasil a agricultura familiar é forte onde é dominante, ou pelo menos expressiva. Poder-se-ia inverter e afirmar que ela é dominante por que é forte, e acabaríamos na discussão do ovo e da galinha.

A concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais—solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc.— que são característicos às comunidades onde a presença deste agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente estes serviços se desenvolvem de forma eficiente em base a meia dúzia de clientes, espalhados pelo município ou micro-região; como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil vem demonstrando, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na

comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e renda gerado no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

Finalmente, a guisa de conclusão, devemos esclarecer que a necessidade desta massa crítica não significa que a agricultura familiar não possa conviver com outras formas de organização da produção. Ao contrário, a experiência dos países avançados indica que os agricultores familiares são excelentes vizinhos, e que sua presença contribui também para o desenvolvimento eficiente das empresas capitalistas e unidades patronais. O que se quer dizer é que o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar deve ter como ponto de partida uma massa crítica de unidades familiares concentradas geograficamente.

TABELA 8. RENDA AGROPECUÁRIA DOS PRINCIPAIS SISTEMAS DE PRODUÇÃO TÍPICOS DA AGRICULTURA FAMILIAR POR REGIÃO

Regiões	Sistemas de Produção	Renda Agropecuária		
		Mínima	Média	Máxima
N O R T E	Roça Pura			2.320,00 ⁽¹⁾
	Roça + Pecuária Bovina	1.969,00 ⁽²⁾		4.800,00 ⁽¹⁾
	Roça + 1 cultura perene			3.798,00 ⁽¹⁾
	Roça + 2 culturas perenes			9.228,00 ⁽¹⁾
	Roça + Pecuária Bovina + Cultura Perene	4.812,00 ⁽¹⁾		13.900,00 ⁽¹⁾
	Roça + Pecuária Bovina + Café			4.288,00 ⁽²⁾
	Roça + Pecuária Bovina + Cacaú	7.310,00 ⁽²⁾		7.920,00 ⁽²⁾
	Roça + Pecuária Bovina + Cacaú+ Café			4.574,00 ⁽²⁾
	Pecuária Extensiva	5.684,00 ⁽²⁾		26.000,00 ⁽¹⁾
S U D E S T E	Cana-de-açúcar, feijão, abóbora, horta, aipim, pomar		76.716,00	
	Cana-de-açúcar, milho, feijão, aipim, maracujá, abacaxi, pecuária, pomar		72.696,00	
	Guando, aves, mandioca, milho, feijão, pomar, pecuária		15.348,00	
	Horta, suínos, pomar, banana e cana-de-açúcar		19.464,00	
	Cana-de-açúcar, milho, feijão, pomar, subsistência, aves.		11.106,00	
	Pecuária Bovina leiteira + culturas anuais (arroz, feijão e milho) + quintal	33.078,00		63.906,00
	Pecuária bovina de corte + culturas anuais (arroz, feijão e milho) + cana-de-açúcar + quintal	8.100,00		36.108,00
	Pecuária Bovina Leiteira + culturas anuais (arroz, feijão e milho), culturas permanentes (laranja, seringueira e café) + quintal	33.078,00		72.030,00
	Pecuária Bovina de corte + culturas anuais (feijão e milho), hortícolas (jiló, abóbora, abóbora menina, pimentão e tomate)		65.202,00	
Mandioca, culturas anuais (arroz, feijão e milho) + quintal + Pecuária bovina leiteira		11.340,00		
C E N T R O - O E S T E	Culturas de Subsistência (arroz, feijão, milho e mandioca)	1.633,00		2.170,30
	Culturas de Subsistência + Banana (Borracha) + Pecuária Bovina Mista	8.822,90		51.800,30
	Culturas de Subsistência (arroz, feijão, milho e mandioca) + Hortigranjeiros	8.882,80		9.922,80
	Culturas de Subsistência (arroz, feijão, milho e mandioca) + Pecuária de leite	7.870,10		12.945,30
	Culturas de Subsistência + Pecuária Bovina de cria		4.683,00	
	Soja + Milho e Feijão	3.230,70		29.515,30

(continua)

Regiões	Sistemas de Produção	Renda Agropecuária		
		Mínima	Média	Máxima
N O R D E S T E	Subsistência (Milho, feijão + caprino) + Melancia, Melão + Pecuária Bovina	2.000,00	5.300,00	8.000,00
	Subsistência (Milho, feijão) + Milho + Melancia e Melão	1.800,00	4.800,00	7.800,00
	Subsistência (Milho, feijão) + Milho + Algodão	600,00	1.050,00	1.500,00
	Subsistência (Milho, feijão + Pecuária Bovina) + Melancia, Melão + Caprino	(1.500,00)	5.850,00	11.400,00
	Arroz, Milho e Mandioca consorciadas, feijão solteiro + aves + pecuária bovina + carvoaria + banana e caju ⁽³⁾		3.789,28	
	Arroz e Milho consorciados, Mandioca + Pecuária de corte e leite + suínos + aves ⁽³⁾		4.370,00	
	Arroz, Milho + aves + carvoaria + pomar ⁽³⁾		128,00	
	Sisal ⁽⁴⁾	235,00		1.786,00
	Sisal + Pecuária Bovina de cria ⁽⁴⁾	446,00		2.933,00
	Pecuária Bovina de cria ⁽⁴⁾	300,00		1.950,00
	Pecuária de leite + ovelha + mandioca, milho e feijão ⁽⁵⁾	4.879,50		7.646,50
	Melancia + feijão de corda, banana pacová, goiaba + tomate ⁽⁵⁾	17.030,02		26.640,02
	Milho verde, feijão, melancia + cebola, pimentão + suíno + caprino + Pecuária de leite ⁽⁵⁾	3.305,30		8.270,30
	Melancia + banana pacová, feijão ⁽⁵⁾	11.927,06		22.527,00
	Maracujá ou acerola, pecuária bovina em consórcio/inhame - outros, segunda safra de culturas anuais		5.769,30	
	Consórcio inhame - outros, segunda safra de milho e feijão		5.878,71	
	Mamão ou abacaxi consórcio, inhame - outros.		2.944,20	
	Consórcio inhame - outros, mandioca. Inhame, feijão, mandioca, batata, milho, fruticultura, pecuária bovina de cria		1.606,64	
	Milho, Fava, Mandioca, Feijão			
	Inhame			
	Batata			
	Batata Doce Irrigada			
Melancia e Batata Irrigadas				
Milho e Batata Irrigados				
Feijão e Batata Irrigados				
Banana Comprida Irrigada				
Verduras Irrigadas				

Regiões	Sistemas de Produção	Renda Agropecuária		
		Mínima	Média	Máxima
S U L	Autoconsumo	1.388,00 ⁽⁶⁾		1.458,00 ⁽⁶⁾
	Milho + Autoconsumo	2.856,00 ⁽⁶⁾		5.354,00 ⁽⁶⁾
	Fumo + Autoconsumo			3.639,00 ⁽⁶⁾
	Milho + Criações			4.060,00 ⁽⁶⁾
	Soja e Aveia + Milho			5.609,00 ⁽⁶⁾
	Soja, Aveia e Trigo + Milho			20.945,00 ⁽⁶⁾
	Soja, Aveia, Trigo + Suínos			15.622,00 ⁽⁶⁾

- (1) Guamá; (2) Altamira; (3) Renda líquida; (4) Renda máxima = em transição; (5) Renda mínima = periférico; (6) Renda máxima = preços e produção altos; (7) Renda mínima = preços e produção baixos; (8) Renda agropecuária monetária; (9) Produtor familiar capitalizado; (10) Produtor familiar descapitalizado; (11) Produtor familiar de transição. NOTA – A estimativa da renda agropecuária na região Sudeste considerou o número médio de 6 unidades de trabalho familiar por estabelecimento.

Referências Bibliográficas

Buainain,A.M.(1998). Trajetórias Recentes da Política Agrícola Brasileira. Textos FAO/INCRA.

Guanziroli,C. et all.(2001). Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Garamond: Rio de Janeiro.

Graziano da Silva,J.(1999). O Novo Rural Brasileiro, Pesquisas 1, Instituto da Economia/Unicamp.

Linhares,R.(2002). A Questão Agroecológica no Brasil – Análise Histórica e Perspectivas. Tese de Doutorado. IE/Unicamp.

Romeiro,A.R.(1987). “Alternative Developments in Brazil”, in The Green Revolution Revisited, Org. by B. Glaeser, London, George Allen & Unwin.

Veiga,J.E.(2001). O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Série Textos p/ Discussão n. 1, NEAD/MDA.

Abstract

The paper discusses the reasons why it is still necessary to design agricultural and agrarian policies directed to small peasants in Brazil. It criticizes the current views, which are shared on the leftwing and on the rightwing alike, based on what are considered as a false analogy with the case of developed countries, which consider outmoded such kind of policies. The importance of the family farm is stressed through a brief presentation of the figures produced by IBGE. The paper is concluded by a section where the alternative policies on rural development are proposed.