

★ *Projetos*
para o Brasil

Desenvolvimento agrícola e questão agrária

CARLOS MIELITZ (ORG.)

 **FUNDAÇÃO**
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.), Cecília Figueiredo e Elaine Andreoti

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D451 Desenvolvimento agrícola e questão agrária / Carlos Mielitz (org.). – São Paulo
: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

168 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 14)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-190-9

1. Desenvolvimento agrícola. 2. Agricultura familiar. 3. Agricultura - Brasil.
4. Agricultura - Tecnologia. 5. Segurança alimentar. 6. Reforma agrária. I. Mielitz,
Carlos. II. Série.

CDU 338.43(81)

CDD 338.10981

SUMÁRIO

- 5 **APRESENTAÇÃO**
- 7 **PREFÁCIO**
Iole Ilíada
- 11 **INTRODUÇÃO**
Carlos Mielitz
- 13 **QUANDO TUDO QUE O PAPA QUIS FOI TER O QUE COMER NA TERRA DE CANAÃ**
Roberto Kiel
- 65 **DEZ ANOS DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR – AVANÇOS E DESAFIOS**
Valter Bianchini
- 81 **A EVOLUÇÃO DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO (1985-2010):
O PREDOMÍNIO DO LATIFÚNDIO EXPORTADOR E A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR**
Pedro Ramos
- 115 **ADEQUAÇÃO TECNOLÓGICA PARA A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA**
Otavio Valentim Balsadi
- 135 **A AGRICULTURA E A PROMOÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
ENTRAVES E DESAFIOS**
Renato S. Maluf
- 155 **UMA PROPOSTA DE SÍNTESE À GUIZA DE CONCLUSÃO**
Carlos Mielitz
- 163 **SOBRE O ORGANIZADOR**
- 164 **SOBRE OS AUTORES**

APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeroportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria

Fundação Perseu Abramo

PREFÁCIO

Que país é esse?, perguntava o poeta no refrão da famosa canção¹, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. “*Que país é este*” é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista² de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, elaborado sob a coordenação de Carlos Mielitz, especialistas em distintos aspectos da questão agrária tecerão um diagnóstico sobre a estrutura e as características do desenvolvimento agrícola no Brasil, apontando suas repercussões econômicas e sociais.

Para realizar a análise, os autores discutirão o processo histórico de conformação do padrão agrário no país e sua conseqüente dimensão fundiária, com destaque para as classes e segmentos de classe assim constituídos, para os distintos modelos de produção e distribuição e para as mudanças relevantes ocorridas nos últimos anos. Nessa abordagem, ganharão evidência tanto a importância da agricultura familiar quanto a centralidade da ideia de soberania e segurança alimentar para o projeto de desenvolvimento nacional.

Avaliando, pois, as alternativas e propostas apresentadas nesse debate, e enfatizando o papel do Estado e das políticas públicas na superação das contradições e conflitos resultantes de uma estrutura altamente concentrada e socialmente injusta, este estudo conduzirá à constatação de que o avanço de um projeto democrático e popular passa necessariamente por transformações de fundo, no que se refere à questão agrária brasileira.

Iole Ilíada

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo

INTRODUÇÃO

Dado o mote orientador de todas as publicações da coleção *Projetos para o Brasil*, neste volume intitulado *Desenvolvimento agrícola e questão agrária*, optou-se por tomar como ponto de partida uma avaliação crítica de uma série de ações, políticas ou questões ligadas ao mundo rural/agrícola/agrário, examinando como estas foram enfrentadas pelos sucessivos três governos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Os parâmetros para nossa análise encontram-se nas medidas adotadas, nos resultados alcançados à luz do que foi almejado em documentos balizadores produzidos no passado e/ou nas necessidades ainda persistentes ou recentemente surgidas, quais os entraves encontrados até aqui e as propostas para superá-los e início de discussão de novas medidas, propondo uma discussão acerca de novas medidas e ações necessárias para enfrentar os desafios diagnosticados.

Obedecendo estes princípios, fez-se necessária certa aglutinação de preocupações em torno de títulos que fossem minimamente agregadores e mantivessem uma coerência analítica interna, mesmo que outros subtemas ou recortes analíticos tivessem que ser preteridos.

Neste livro, sabidamente, não estão incluídos vários subtemas relevantes, mas assim se procedeu também por termos consciência de que, ainda que sem as especificidades do agrícola ou agrário, alguns deles serão abordados por outros volumes da série, tais como a questão ambiental, as questões de infraestrutura e logística para a agricultura, educação etc. No entanto, acreditamos que os maiores desafios da agricultura e do agrário brasileiros estão aqui apresentados. Esta é a contribuição destes autores para o debate a fim de que o Brasil continue mudando.

Carlos Mielitz
Organizador

ROBERTO KIEL

**QUANDO TUDO QUE O PAPA
QUIS FOI TER O QUE COMER
NA TERRA DE CANAÃ**

Nove dias separaram a morte do presidente Tancredo da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário na Nova República, marcada pela posse do ministro Nelson Ribeiro em 30 de abril de 1985. Deixava de existir o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, que fora comandado pelo general de brigada Danilo Venturini, também ex-chefe do Gabinete Militar do último ditador brasileiro. Ironia do destino, ou não, mais uma vez o Brasil mudava de regime e, mais uma vez, a questão agrária brasileira mudava de agenda; saíam de cena os assuntos fundiários da colonização amazônica e a integração nacional para que a reforma agrária e o desenvolvimento do meio rural brasileiro assumissem o centro da agenda agrária na redemocratização.

Em outubro do mesmo ano, quando foi lançado o I Plano Nacional de Reforma Agrária, o ministro Ribeiro discursou¹ para o “ex-vice” presidente indireto José Sarney, lembrando-o de ter herdado sua cadeira na Academia Brasileira de Letras do escritor José Américo de Almeida, e citou um trecho da obra *A bagaceira*: “Há uma miséria maior do que morrer de fome no deserto: é não ter o que comer na terra de Canaã” (Almeida, 1928). Retribuiu o “ex-vice” presidente confidenciando que Tancredo Neves, ao se encontrar com o papa João Paulo II, ouviu dele apenas um pedido: “a realização da reforma agrária no Brasil”².

1. *MEPF, Reforma Agrária: coletânea de termos de referência*. Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Discurso do exmo. sr. ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário Dr. Nelson de Figueiredo Ribeiro. Brasília, 1997, p. 98-100.

2. *Id.* Discurso do presidente José Sarney, por ocasião da assinatura do Decreto aprovando o PNRA, p. 101-104.

Quem leu *A bagaceira* conhece a citação usada pelo ministro, mas talvez não se aperceba de que um pequeno esforço de realismo fantástico torna possível traçar um paralelo entre a reforma agrária secular, da qual Tancredo foi incumbido pelo papa, e a sina da personagem Soledade: ambas cedem ao mesmo imperativo categórico da modernidade que se estabelece e entregam os filhos.

O romance, escrito em 1928 por um político literato³, tal qual Sarney, expressa uma analogia fantasmática entre o enredo e a história, que se aplica bem à questão agrária brasileira desde o tempo histórico da trama, centrado na seca de 1898 e no êxodo que provocou. Permite vislumbrar as raízes da questão agrária brasileira que cresceram antes da República Velha e examinar a forma pela qual se entranharam no Projeto Nacional Desenvolvimentista do populismo e se alastraram até a contemporaneidade. Diz-se isto porque sua simbologia é expressa nas contradições entre o arcaico e o moderno, o brejo e o sertão, o burguês e o trabalhador, o capital e a terra, e há uma moral implacável, humanamente impossível, que perpassa todos os personagens, se lhes endurecendo e empurrando para um final trágico, que compartilha traços com os embates sociais do campo na atualidade.

“JUSTIÇA DE COMPADRES É COMO GALINHA ATROPELADA: DE MORAL, NEM AS PENAS SE APROVEITAM”⁴

O esforço do reformismo pombalino para interromper a autonomia jesuíta em 1755 ensejou, talvez, a primeira grande mudança das constantes transformações que a questão agrária e sua dimensão fundiária sofreram ao longo da história brasileira. Nesse momento histórico, a ocupação das terras coloniais passou a significar menos que a coordenação das atividades econômicas e o poder territorial. Isso é válido se não considerarmos as guerras indígenas dos séculos XVI e XVII (tamoios, aimorés, potiguares e tupinambás) como os primeiros conflitos fundiários do país, envolvendo indígenas e “colonos”, dada a provável motivação escravagista.

Nesta trilha, é possível perceber como se chocam as poucas propostas que surgiram (ou que se tem notícia) para tratar a questão fundiária colonial no século XVII. O padre jesuíta João Daniel, por exemplo, escreveu cinquenta anos antes da independência, exilado e preso em Portugal, sobre o “tesouro descoberto” da Amazônia, numa perspectiva de autonomia e convivência pa-

3. Foi ministro de Obras e Viação de Getúlio Vargas para ser governador da Paraíba, ajudar na queda do Estado Novo e reatar com Getúlio no seu último e derradeiro mandato, retornando ao mesmo Ministério.

4. Frase atribuída a Apolinário Justo, em 1986, na cidade de Pelotas (RS). Disponível em: <pensador.uol.com.br/autor/apolinario_justo/>.

cífica entre povos, culturas e o meio ambiente; já seu conterrâneo Vilhena, funcionário público em Salvador, também no apagar do século XVII, registrou a questão agrária como uma oportunidade para reforçar o poder d'El Rei⁵.

O jesuíta firmou sua tese na necessidade de se criar um método de extração das riquezas da região amazônica – onde viveu dez anos – pela via da colonização e de um sistema de comércio apoiados pelo Estado, pois notava que a pesca, a produção de mandioca e a sua transformação em farinha estavam presentes em toda a área, porém sem nenhuma escala ou sentido econômico, e não havia mão de obra, mercados organizados, navegação regular, nem tampouco um sistema de utilização permanente das terras que predispucesse culturas capazes de dar suporte à autonomia dos colonizadores, para dispensar a escravidão indígena. O soteropolitano, por sua vez, acreditava na potência da colônia para desenvolver o reino e propôs uma “Lei Agrária” voltada para a ocupação das terras abandonadas, além da redistribuição daquelas doadas e incultas, na proporção das forças das famílias, tornando assim maior o número de brasileiros agricultores e proprietários – logo, mais vassalos do rei e maior a produção de alimentos – e criticando a natureza exportadora da economia colonial, que provocava a carestia na colônia e o ócio desmedido de uma grande (e perigosa) parcela da população colonial⁶.

Outro olhar, este do sul, registrado em 1817, é o do estancieiro e charqueador Antônio José Gonçalves Chaves, que também era português, porém liberal, por isso se insurgia contra o absolutismo e condenava o sistema das capitanias hereditárias, propondo leis e um sistema de cortes “Brasilicas” associadas à de Portugal, configurando claramente uma posição confederativa. Interessa, em especial, sua “Quarta memória”, publicada em 1823 e oferecida à Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Brasil, na qual propôs os caminhos para a “distribuição das terras incultas”⁷. Antônio Chaves considerava insanas as concessões de terras feitas no período, nas quais o critério para definir o tamanho das datas não era outro senão o compadrio. De modo avançado, reconhecia o direito natural de propriedade dos índios e propunha formas de mediação, em vez do simples esbulho e da escravidão. Criticava abertamente a ausência da propriedade privada da terra no Brasil e indicava um sistema de distribuição comedido, modelado pela experiência inglesa,

5. Jobim, Leopoldo. *Reforma agrária no Brasil Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

6. *Ibid.*

7. Chaves, A. J. G. *Memórias econômico-políticas sobre a administração pública do Brasil*. 4ª ed. São Leopoldo (RS): Editora Unisinos, 2004.

ponderado pela capacidade de cultivo das unidades familiares. Vaticinou que “os povos destroem-se reciprocamente por suas demandas nascidas na maior parte pelo mau sistema de distribuição de terras”⁸, diante da anarquia do regime das posses instalada no Brasil.

Estas três visões da questão fundiária original do país, às vésperas de sua primeira virada, revelam sua indissociabilidade com a política; e depois será com o desenvolvimento. A proposta de autonomia utópica em um modelo agroextrativista e multirracial do jesuíta não deixa de inaugurar o socialismo utópico nestas praias. A extemporânea “vassalização” desejada pelo súdito baiano, pela fixação forçada dos servos às glebas retomadas e redistribuídas, é claramente absolutista e anticapitalista. Por fim o gaúcho, ao propor distribuição racional da propriedade privada da terra e a discriminação das terras indígenas, inaugura a abordagem liberal conservadora. Ideologia hegemônica até por volta de 1930, quando a relação dialética entre a indústria e a agricultura transformará, peculiarmente, a acumulação primitiva em um elemento estrutural da acumulação capitalista, pois, na falta de mais-valia suficiente para sua acumulação, teve que se sujeitar a expropriar o trabalho morto disponibilizado por uma elástica oferta de terras.

O cerne da questão fundiária na virada do século XIX pode ser visto como a escassez imaterial da terra, dada a insuficiente capacidade de acesso ao interior brasileiro, que forçava a concentração da propriedade e da posse fundiária ao extremo, em contradição com o desenvolvimento do projeto da empresa agroexportadora, desejado pela coroa como forma de acumulação primitiva na colônia, capaz de lhe permitir a expropriação por meio dos monopólios de exportação e importação e do regime tributário excessivo.

Aos poucos, foi ficando claro que alguma produção de alimentos deveria ser organizada nas franjas das grandes fazendas, e o mercado interno incipiente deveria ser minimamente estimulado, pois o fracasso da empresa colonial era avassalador. Investimentos antes proibidos pela corte nas áreas de logística, transporte e comércio interno foram iniciados para levar a exploração agrícola mais para dentro do território, onde também havia potencial minerador. Nasceu, assim, o anseio por autonomia da Colônia: nada a ver com a liberdade, mas com a quantidade de capital que saía sem ser reinvestido na infraestrutura local de portos e estradas, capaz de fomentar a expansão da empresa local e o enriquecimento de seus donos. Nesta ótica, o movimento pela independência tem raízes na burguesia nacional da época; diga-se de passagem, muito bem

8. *Ibid.*, capítulo V, § 41, p. 120.

vista pela Inglaterra, dado o potencial mercado que representava, ao ponto de tensionar a própria coroa portuguesa, com a qual se engalinhava na luta imperialista da África, que teve seu apogeu no “Ultimato de 1890”.

A questão fundiária da época colonial se assemelhava mais aos sintomas que às causas, e por este motivo a redistribuição das terras nunca teve a menor chance política, restando atropelada pela independência e depois abafada pela oligarquia que construiu o império e “republicanizou” o Brasil, para manter quase tudo como estava, pois monopolizava as terras e o capital. Prova disto é o fato de a questão agrária brasileira desaparecer da agenda política durante todo o Império e a República Velha, embora tenha estado bem viva no sem número de revoltas do período, enquanto o escravismo e o trabalho obrigatório se apresentaram mais rentáveis que o assalariado, e a contradição agrária se situou na dominação da mão de obra, haja vista a preferência dos pobres livres em buscar a autonomia pelo apossamento nas fronteiras agrícolas.

**“QUANDO NASCI VEIO UM ANJO SAFADO. O CHATO DUM QUERUBIM E
DECRETOU QUE EU TAVA PREDESTINADO A SER ERRADO ASSIM.
JÁ DE SAÍDA A MINHA ESTRADA ENTORTOU. MAS VOU ATÉ O FIM!”⁹**

A questão agrária brasileira, então, perpassou todas as etapas imperiais – do Reino Unido de Brasil e Algarves ao Primeiro Reinado, Regência e Segundo Reinado – oculta nas revoltas populares desse conturbado período histórico, praticamente todas “pacificadas” pela força do marechal Francisco José de Sousa Soares de Andrea, possivelmente o português que mais matou brasileiros na nossa história (40 mil só na Sabinada), e de Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, o brasileiro que deve ocupar a segunda posição nas chacinas (12 mil só na Balaiada). Varou a República Velha iniciada em 1889 da mesma forma, sendo constantemente reprimida até 1930, quando assumiu um lugar na agenda política brasileira renovada pelo tenentismo.

Ao lado das revoltas e repressões violentíssimas, houve grandes mudanças políticas e institucionais em todos estes períodos, porém o cenário rural permaneceu intocado. A concentração das terras e do poder nas mãos das oligarquias rurais seguiu sem ser ameaçada, e as relações sociais de patronagem e dominação permaneceram quase como elementos culturais, não fossem filhas da brutal concentração da renda e do contraditório capital mercantil-escravagista. Só com a chegada maciça dos imigrantes europeus nas fazendas de café (em especial dos italianos a partir de 1880) houve choques, revoltas e

9. Buarque, F. O. Chico Buarque 1978, Polygram/Philips. *Até o Fim*, 2'49", 1978, álbum em vinil.

greves capazes de romper com a costumeira resolução privada dos conflitos, e os governantes tiveram que se envolver na regulamentação das relações de trabalho e do acesso à terra, haja vista que uma nova etapa no desenvolvimento capitalista do Brasil se iniciava, e o surgimento do mercado de trabalho livre se tornara uma questão de progresso ou regressão.

Nas primeiras décadas do século XX, quando a economia natural¹⁰ agro-exportadora estava no auge, as elites brasileiras despertaram para os riscos da organização e representação política dos trabalhadores urbanos e rurais e dos lavradores¹¹, bem como dos comunistas, para a questão agrária, pois farejaram o surgimento do proletariado no campo, embora não se tenha notícia de nenhuma discussão sistemática sobre o direito do trabalho do campo – uma agenda que só surgiu depois de 1930, na era getulista.

A dimensão fundiária da questão agrária se confundiu com a política a ponto de coordenar o projeto de desenvolvimento nacional, caracterizando bem a hegemonia absoluta dos homens cordiais e da propriedade latifundiária, capaz de circunscrever o poder em seu interior e forçar seus objetivos contra vários anseios sociais, promovendo a mais nítida produção de arcaísmo da história do Brasil, quando houve uma indecorosa apropriação privada do Estado e o atraso deliberado da industrialização e dos direitos civis no campo.

A população rural não imigrante, composta por milhões de homens e mulheres livres e pobres, foi empurrada para a invisibilidade, dominada na condição de párias, agregados, deserdados, moradores, arrendatários, meeiros, parceiros, sitiante, e recebeu conceitos pejorativos e simplificadores – como caipira, caiçara, tabaréu, caboclo. Ela permaneceu nas franjas e no interior das grandes propriedades, como sofredora primeira das piores consequências dos conflitos entre aqueles que a subordinavam (fazendeiros, políticos e burgueses), até a expulsão em massa começar, quando algumas novas técnicas, as graves secas e a ameaça do reconhecimento de alguns direitos surgiram, haja vista o Código Rural proposto em 1942 e a Coluna Prestes.

Interessa, antes, tratar, no ano de 1850, da promulgação da Lei de Terras, que pôs fim ao regime das possessões vigente desde 1822, ano no qual o príncipe regente terminou com as concessões de sesmarias dez dias após o “brado do Ipiranga”, claramente movido pela necessidade política – em que pese alguns historiadores elegantes atribuírem a medida ao nobre desejo de

10. Para uma abordagem com profundidade, ver Hollanda, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997; e Paim, G. *Industrialização e economia natural*, Iseb, 1957.

11. Medeiros, L. S. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: Chevitarese, A. L. (org.) *O campesinato na história*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Faperj, 2002.

V. A. R. proteger um posseiro pobre¹² – de reforçar a burguesia nacional, majoritariamente apoiadora da independência. Ela era esperançosa da inversão dos impostos na infraestrutura do país, pois as terras necessárias à expansão estavam cada vez mais distantes, e os custos de transação e de transporte das exportações muito pesados.

Esta lei não veio apenas para consolidar a estrutura latifundiária criada pelas sesmarias, embora tenha resultado neste efeito direto, pois, além do pagamento como única forma de legitimar as posses, consignou aos muito ricos o acesso ao reconhecimento de direitos na pesada burocracia, afinal, eram os únicos que podiam lidar com as “medições” administrativas *sui generis* da época, se lhes permitindo manter e aumentar suas terras¹³. Havia uma clara preocupação em acelerar a criação do mercado de mão de obra livre, dada a tendência de os imigrantes preferirem se apossar de terras a se tornarem trabalhadores livres, extremamente mal remunerados e maltratados por empregadores pouco convencidos do fim da escravidão. Destarte, crescia a preocupação com os negros libertos, lavradores e vaqueiros das grandes fazendas, os quais, igualmente, preferiam se tornar posseiros por conta própria se lhes fosse assegurado algum direito de propriedade.

O monopólio estatal das terras devolutas, a compra como única forma de acesso legal à terra e os investimentos em infraestrutura e navegação a vapor providos pelo Império às elites que o sustentavam foram as salvaguardas para o investimento do capital mercantil na expansão das exportações. Era essencial, então, que os imigrantes fossem dirigidos ao trabalho remunerado nas fazendas, e que os posseiros brasileiros, muitos deles negros, tivessem predisposição a vender sua mão de obra para os latifundiários, reduzindo assim a pressão por salários, numa espécie de escravidão moderna por subjugação¹⁴.

Uma segunda fase da questão agrária, então, é possível de ser percebida na tensão instalada dentro do rústico capitalismo brasileiro da época, quando a manutenção do Estado oligárquico e mercantil começou a ser ameaçada pelo surgimento paulatino das forças reformistas – que algum tempo depois se ma-

12. A Resolução 76, de 17 de julho de 1822, pôs fim ao regime de concessões, tomando por base o requerimento de Manoel José dos Reis de ser “conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente”, em contradição com a Mesa do Desembargo do Paço, dado que ela orientou o suplicante a requerer a posse na forma de sesmaria, e o Príncipe Regente Dom Pedro I, nove dias depois resolveu que “Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa”.

13. Andrade, M. C. *Latifúndio e reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Duas Cidades, 1980, p. 46-47.

14. Martins, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1985, p. 35-45.

terializariam na revolução tenentista de 1930 –, pois a sociedade, a economia, o poder e as decorrentes instituições nacionais atingiram um grau de complexidade insuportável para manter o poder nas mãos conservadoras de uma oligarquia rural atrasada. Note-se que a dimensão social da questão agrária deste período era dada pelo estado de anomia¹⁵ da população rural, provavelmente pela característica verticalidade das suas formas de solidariedade¹⁶, donde o surgimento de tantos líderes religiosos e de movimentos messiânicos¹⁷ nessa época; algo em desfavor das experiências de organização social horizontais detentoras de potência para superar os laços religiosos e o compadrio e constituir formas mais avançadas de representação política, como associações e sindicatos, que só surgiriam muitos anos mais tarde, após a Segunda Guerra Mundial, junto com as primeiras experiências de movimentos sociais durante a redemocratização liberal-populista¹⁸.

O projeto de desenvolvimento, então, voltou-se para o surgimento de um setor industrial, uma vez percebidos o potencial do mercado interno e a insustentabilidade de se manter o abastecimento pela exportação de capitais. A industrialização foi o caminho escolhido¹⁹ para substituir as importações, mas esta não foi uma decisão fácil nem um ímpeto nacionalista; foi fruto da percepção de um segmento do setor cafeeiro capaz de aportar o capital necessário, movido pela percepção de uma tripla vantagem: captar mais incentivos governamentais; nas crises de preços do café, ter a indústria para sustentar a taxa de acumulação; e, nas altas, um investimento bom, pois os bancos pagavam pouco e o risco era alto, já que o reinvestimento na agricultura começava a apresentar esgotamento.

Neste contexto, a questão agrária que adentra o século XX se compõe do monopólio do direito de propriedade da terra consolidado por uma elite

15. A referência ao estado de anomia da população pobre do campo foi tratada no pensamento social brasileiro por diversos autores, nem sempre concordantes. Uma discussão aprofundada pode ser encontrada em Vasconcellos, D. V. *O homem pobre do campo no pensamento e no imaginário social*. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais-UFRRJ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/08/dissertacao_dora_vasconcellos.pdf>.

16. Queiroz, M. I. P. *O campesinato brasileiro*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1973.

17. Por exemplo, a Revolta dos Muckers, no Rio Grande do Sul, entre 1868 e 1874; Canudos, na Bahia, entre 1896 e 1897; Contestado, no Paraná e Santa Catarina, entre 1912 e 1916; Caldeirão de Santa Cruz do Deserto, no Ceará, em 1937.

18. Stedile, J. P. (org.). Introdução. In: *A questão agrária 4*. História e natureza das ligas camponesas. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

19. Pereira, L. C. B. Substituição de Importações e Estado Populista. In: *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Books/EstadoSubdesenvolvimentoIndustrializado/12-VI-Substituicao-de-Importacoes-e-Estado-Populista.pdf>.

rural oligárquica em crise, da qual um setor se diferencia para se aventurar na industrialização para dentro, cabendo ao Estado prover e proteger a ambos. Não admira, então, a estrada ter entortado desde o princípio e a etapa da acumulação primitiva assumir um papel estruturante no desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo tardio brasileiro, pois, dentre todos os fatores, só o trabalho se tornaria extremamente escasso caso o acesso à terra fosse habilitado aos trabalhadores.

“VLADIMIR: ALORS, ON Y VA? ESTRAGON: ALLONS-Y. ILS NE BOUGENT PAS”²⁰

E, tal como a batalha de Itararé, a agenda fundiária permaneceu sem ser travada, embora a ideologia liberal-conservadora tivesse de dar lugar, em plena crise mundial de 1929, a um governo que negava a vocação natural do Brasil para a especialização exportadora de produtos primários e semielaborados, imputava ao padrão ouro da economia o motivo das crises cambiais cada vez mais fortes e não participava do credo da autorregulação dos mercados, haja vista a crise de preços de 1857-1858. Ao Estado, então, cabiam novas funções no desenvolvimento do país. Populista, regulador e desejoso de induzir o desenvolvimento capitalista, o novo governo aparentava beber em três fontes: i) positivismo, donde o Estado deveria buscar a coesão social, promover a integração do proletariado à sociedade moderna e pôr um fim à anarquia do mercado; ii) papelismo²¹, o atrator da importância da industrialização nacional e da necessidade de se implantar um sistema financeiro monetarista não subserviente ao capital externo; iii) nacionalismo, fator de flexibilidade e adaptação do Estado para enfrentar as mudanças no contexto social e econômico, e para a adoção de uma política externa sem subserviência, oportunista até em relação aos demais países²².

Embora exista uma relativa escassez de fontes e referências para o estudo da questão agrária neste período inicial da industrialização, é possível distinguir três propostas (vias) para o seu enfrentamento: i) a alternativa conservadora, capitaneada pela burguesia cafeeira e canavieira, que almejava manter a estrutura fundiária concentrada e excludente e as relações de produção baseadas na

20. Beckett, S. *En attendant Godot*, 1952. Tradução livre: “Então, vamos? Sim, vamos. Eles não se movem”.

21. Para uma abordagem mais profunda do assunto, ver Fonseca, D.; Mollo, M. R. *Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas*. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 22 (2) p. 203-233, maio-agosto de 2012. Disponível em: <web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/novaeconomia/article/view/1174> Pedro Cezar Dutra Fonseca>.

22. Bastos, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, Selecta, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, dezembro de 2006.

subordinação completa do trabalho, e assim a industrialização era limitada pela expansão agrícola, para que a pressão por alimentos no meio urbano se ajustasse a ela e as pequenas e médias propriedades pudessem absorver a parcela da mão de obra rural expulsa pela modernização da agricultura enquanto esta não encontrasse colocação na indústria; ii) a alternativa moderada, fundada nos interesses estratégicos da burguesia industrial, desejosa de uma rápida expansão industrial, com intensa migração rural-urbana de mão de obra, mas sem grandes modificações na estrutura fundiária, que apenas necessitava que um setor mercantil se especializasse para fornecer produtos alimentares e matérias-primas, fosse por meio da expansão da fronteira agrícola ou da redistribuição moderada das propriedades improdutivas; iii) a alternativa nacional-popular, organizada a partir dos interesses da recém-surgida classe proletária, para a qual o desenvolvimento capitalista significava empregos e direitos sociais no campo, sendo antagonista ao latifúndio, visto por muitos que a esposavam como um resquício feudal a ser extinto pela via da reforma agrária, única capaz de democratizar o acesso à terra, elevar os salários urbanos e fixar a população rural²³.

A preponderância da via moderada tem exemplo na primeira proposta de Lei Agrária elaborada por Afrânio de Carvalho para o governo Dutra, em 1947. Nela, é a crise alimentar quem desperta a atenção para o problema da terra no Brasil, e, frente ao direito constitucional da propriedade, tanto a expropriação das terras quanto a desapropriação indenizatória não eram merecedoras de atenção por sua declarada inaplicabilidade. Restava, na proposta, o caminho da limitação do direito de propriedade em razão do bem-estar social. Porém, na visão do autor, a exploração antieconômica ocorria tanto no latifúndio como no minifúndio, de forma que seria possível corrigir o problema sem extinguir a grande propriedade, embora se devesse favorecer a pequena; bastava que ambas se constituíssem em unidades econômicas²⁴. Tal linha política só se romperia no golpe militar de 1964, quando a proposta de reforma agrária do governo Jango, apresentada um dia antes, permeada por elementos do nacional-populismo e notas de comunismo, foi definitivamente enterrada junto com toda a incipiente democracia brasileira pelos próximos 21 anos.

Na medida em que a agricultura passou a ser vista, ainda na primeira metade do século XX, por seu grande potencial de fornecer não só alimentos, mas também insumos e mão de obra para a industrialização, o latifúndio, in-

23. Tapia, J. R. B. *Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil (1946-1964)*. Dissertação de mestrado, IFCH-Unicamp, Campinas (SP), 1986, p. 3-9.

24. Carvalho, A. *Introdução do Ante-Projeto de Lei Agrária*, p. 293-296. In: *Ministério da Agricultura, Série Estudos e Ensaio*, n. 4, *Reforma agrária no mundo e no Brasil*, 1952.

crustado na estrutura fundiária brasileira, foi se transformando no grande vilão do desenvolvimento capitalista do Brasil. Representava a concentração das terras, o desperdício, em vista do grande contingente delas sem aproveitamento econômico, e o atraso, na resistência a se modernizar e liberar mão de obra para a indústria. Atentava, portanto, contra os novos objetivos nacionalistas e negava o surgimento do mercado (de mão de obra e de bens) no meio rural, visto como necessário à indústria urbana de bens de consumo e produção, dada sua natural inclinação para a autarquia.

Configurou-se, então, uma terceira etapa na questão agrária brasileira, que aparenta ter surgido na década de 1930 e durado até meados do golpe militar, quando os esforços de integração e ocupação do território nacional, aliados à modernização conservadora da agricultura, provocaram grandes modificações no meio rural. Não deve ser obra do acaso que, desde então, ela tenha frequentado o centro da agenda política nacional com razoável frequência e se manifestando sob formas diversas em muitas leis, políticas públicas e ações governamentais. Diz-se isto porque, durante as quatro décadas (Era das Reformas) que separam a revolução de 1930 do golpe de 1964, o incessante confronto entre as forças reformistas e as conservadoras deu o tom do enfrentamento das principais questões nacionais (social, democrática, de Estado etc.), dentre elas, em especial, a agrária, que sempre foi capaz de aumentar a tensão política dentro dos governos populistas e liberais que se sucederam.

Este fato alerta que, mesmo para uma compreensão parcial da questão agrária desse período, não se deve prescindir das análises da questão agrícola e da evolução do capitalismo brasileiro em sua forma tardia, configurada em uma peculiar industrialização ligada, de diversas maneiras, à questão agrária. Faz sentido que se olhe para o modo de produção e os motivos pelos quais o surgimento de uma sociedade de classes no meio rural foi defasado, deixando de lado as simplificações com arquétipos feito atrasado e moderno para o rural e o urbano, assim como as visões histórico-etapistas do capitalismo, sem forçar classes em periodizações históricas formais (economia colonial/nacional, economia agroexportadora/substituição de importações, industrialização extensiva/intensiva)²⁵.

Deste ponto de vista, é possível vislumbrar alguns dos motivos pelos quais, durante toda a primeira metade do século XX, as lutas sociais, bem representadas nas várias propostas de reforma agrária que surgiram para ficar sem consecução, compartilharam a questão do limite da defesa dos direitos possessórios e trabalhistas, ameaçados pelas frentes de expansão do latifúndio

25. Mello, J. M. C. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 20-27.

e pela persistência das relações sociais típicas do patronato no meio rural, sem conseguirem avançar na legitimação do direito de acesso à terra, adiado até quase o final da ditadura²⁶, quando surgiu na sociedade a identidade do “agricultor sem terra”, e mais um câmbio no conteúdo da questão agrária ocorreu ditado pela modernização capitalista do campo e das relações de produção. Não admira, então, que o Godot não tenha vindo.

“CALA A BOCA AMIGO SANCHO... AS COISAS DA GUERRA SÃO DE TODAS AS MAIS SUJEITAS A CONTÍNUAS MUDANÇAS; O QUE EU MAIS CREIO, E DEVE SER VERDADE, É QUE... TRANSFORMOU ESTES GIGANTES EM MOINHOS, PARA ME FALSEAR A GLÓRIA DE VENCÊ-LOS...”²⁷

Ficaria fora do escopo avançar na análise da industrialização brasileira para além da relação entre ela e a questão agrária; assim, torna-se valioso fixar no capital cafeeiro e desenvolver a partir daí. Ele pode ser considerado uma das principais fontes do desenvolvimento do capitalismo do Brasil durante a transição do modelo agroexportador até a consolidação da indústria nacional de substituição de importações; e mesmo bem mais tarde, no pós-1930, quando também participou no financiamento da instalação da grande indústria de bens de capital (siderurgia e cimento inicialmente).

Nos momentos bons, o capital cafeeiro se expandia e criava capacidade de importar os meios de produção, alimentos e bens de consumo necessários para sua acumulação, podendo atrair uma grande parcela da mão de obra disponível no mercado internacional de trabalho. Gerava, assim, a própria demanda que lhe oportunizava investir seu capital-dinheiro na industrialização de bens de consumo e no segmento urbano de serviços voltados para seu suporte (transporte, beneficiamento, armazenagem) porque não encontrava outra aplicação melhor. Ao fazer isso, estimulava também o surgimento da agricultura mercantil, voltada para o crescente mercado de consumo urbano e o fornecimento industrial. Nos momentos de baixa, quando forçava a entrada de capitais para seu financiamento, expunha o setor industrial interno à concorrência internacional, propiciando sua modernização e concentração seletiva pela forte concorrência, e contribuía para aumentar a competitividade da indústria nacional, pois ela reagia com mais agilidade para suprir o mercado interno diante da perda da capacidade de importar do país. Um modelo de

26. *Idem* Medeiros, L. S., 2002.

27. Cervantes, M. D. *Quixote*, capítulo I, p. 53. Disponível em: <livros.universia.com.br/2012/06/05/baixegratis-olivro-dom-quixote-volume-i/>.

duplo ciclo café-indústria que demonstra a forma específica da economia brasileira dentro do capitalismo mundial nessa época, quando o capital industrial era dominado pelo capital mercantil do café²⁸.

Como as crises não ficavam restritas ao café, em outros setores de exportação (cana-de-açúcar, algodão etc.) a contaminação contribuía para que engenhos e fazendas menos eficientes quebrassem ou fossem parcialmente desativados, pois não encontravam uma agricultura mercantil capaz de reconvertê-los. Ocorria, então, um acúmulo de terras ociosas, facilmente perceptível nas cercanias das cidades-polo e nas principais vias de transporte da época, pois eram justamente as terras pioneiras as mais cansadas. Vários motivos concorriam: o setor bancário não conseguia ser atrativo para a mobilização dos ativos, o valor residual das terras antigas era aceito como garantia nos financiamentos e, sem esgotar, a natureza mercantil concentrada e especulativa do capital desta época não predispunha a existência de um mercado de terras utilizadas, para além dos pequenos parcelamentos e da indústria colonizadora que surgiu de forma acessória. O fator principal, entretanto, parece ter sido a expropriação coercitiva do resultado do trabalho dos posseiros nas fronteiras agrícolas, capaz de baixar os custos de implantação das novas lavouras, dispensando a mobilização do capital para sustentar a expansão das plantações.

Sobre colonização, um pequeno parêntese: há notícias de que os primeiros esforços empreendidos na década de 1930 foram voltados para uma pequena parcela de imigrantes com posses suficientes para tentar a sorte em parcerias na produção de café, adquirindo as próprias terras. Experiência inexpressiva, rapidamente substituída por relações de trabalho assalariado ou de meação, sem aquisição de terras, porque aos grandes cafeicultores não interessavam concorrentes. Ocorreu que, nas repetidas crises de preços, sempre alguns latifundiários se viam forçados a vender, em lotes menores, uma parte de suas terras para imigrantes e brasileiros que de alguma forma tinham conseguido acumular algum dinheiro. Como as terras comercializadas eram as mais degradadas, ocorria uma dupla acumulação no final das contas, pois, ao valor do trabalho de desbravamento, implantação e cultivo dos cafezais ou canaviais, já expropriado há muito tempo, as vendas acresciam i) uma renda extra pelo valor inflacionado da terra exaurida, dada a pequena oferta, e ii) uma parcela a mais do valor do trabalho vivo a duras penas poupado dos salários ou imobilizado no patrimônio dos agricultores, que compravam algo caro, mas obtido gratuitamente, ou quase, pelo fazendeiro.

28. Melo, *op. cit.* p. 100-108.

O aprendizado com estes casos rendeu o início das empresas de colonização particular capitalizadas pela oligarquia rural. Elas chegaram aos anos 1950 operando um sistema complementar de acumulação tão ou mais perverso que o existente no interior das fazendas. A produção artificial da escassez da terra se encarregava de manter o custo da expansão agrícola baixo porque isto tanto permitia que as terras exauridas fossem postas de lado, ou vendidas aos poucos, para manter os preços altos e a mão de obra farta, quanto estimulava que uma parcela das terras mais distantes, onde os custos de implantação das monoculturas de exportação eram muito altos e não havia infraestrutura que diminuísse os custos de transação, fosse encaminhada para as empresas colonizadoras, mobilizando capital. Elas parcelavam as terras e as vendiam aos agricultores, colonos e trabalhadores rurais perseguindo três objetivos básicos: i) o diferencial de preço assegurado pela especulação que a venda bem dosada mantinha; ii) a liberação de uma parcela do capital agrícola mercantil, a fim de autofinanciar sua expansão na fronteira agrícola e superar momentos adversos; e iii) o endividamento na compra da terra, das ferramentas e insumos necessários, revendidos por elas aos agricultores. Assim mantinham a oferta de mão de obra alta e propiciavam que a poupança dos agricultores fosse completamente extraída, inclusive com a retomada da terra nos casos limites²⁹. Destarte, havia ainda outro objetivo estratégico: a presença de população agrícola nas regiões mais distantes e remotas forçava o governo a levar a infraestrutura até lá, valorizando as demais terras não comercializadas no caminho.

Vislumbra-se, desse modo, que a oferta elástica de terras para os grandes proprietários também gerou sua própria demanda, e este pode ter sido um fator importante que passou despercebido, contribuindo para manter a falsa noção dos resquícios feudais do latifúndio no problema central do desenvolvimento do país. Pode ter turvado, assim, a percepção de que a concentração fundiária deveria ser explicada, também, pela industrialização incompleta, tardia e coordenada por um capital mercantil altamente concentrado, guiado por uma racionalidade especificamente depressora do desenvolvimento. Pode ter provocado, também, a superestimação das qualidades do modelo agroexportador, impedindo que a elite ligada ao processo de industrialização percebesse algum benefício na elevação dos salários pela concorrência e na existência de uma agricultura mercantil moderna, como ocorreu nos Estados Unidos, fazendo com que preferisse a exportação de capitais para o suprimento do mercado interno à custa da inflação e da carestia autoinfligidas.

29. Gnaccarini, J. C. *Latifúndio e proletariado formação da empresa e relações de trabalho no Brasil rural*. São Paulo: Polis, 1980, p. 62-67.

Dividida a agricultura cada vez mais entre um subsetor de exportação, que gerou por muito tempo a maior parte da capacidade de importação, e um subsetor de produção interna, em crescente esforço para suprir as demandas urbanas e industriais, ela foi tratada em todas as políticas econômicas nacional-desenvolvimentistas com o claro objetivo de subordinação à indústria, mas com o cuidado de mantê-la ativa, porém cada vez mais afastada do núcleo econômico do sistema³⁰.

Este raciocínio se completa com o exame do papel da agricultura na consolidação do capitalismo brasileiro a partir dos anos 1930 e até sua consolidação, na ditadura dos anos 1970, quando houve o esgotamento do estoque de terras desapossadas. Nesse momento os direitos trabalhistas no campo não puderam mais ser adiados, e então se abriu uma quinta etapa na questão agrária.

Durante a transição do modelo agrícola-exportador dos anos 1920 para o industrial-urbano dos anos 1970, o contingente de mão de obra e a oferta elástica de terras foram mediados pela infraestrutura fornecida pelo Estado (trens, estradas e portos), capaz de sustentar o movimento das fronteiras agrícolas durante todo o período, só estancado no final dos anos 1980. O motor sempre foi o mesmo: a transferência do valor do trabalho de preparo das terras necessário às lavouras de subsistência para as lavouras de exportação ou pastagens que as sucediam por bem ou por mal, reforçando a acumulação urbana, pois o valor expropriado forçava os preços dos alimentos a se manterem baixos. Dentro dos latifúndios, enquanto foi possível, também a rotação das terras, pelo deslocamento dos agregados, parceiros, meeiros e arrendatários, operou um mecanismo similar. Este modelo, deveras simplificado, de um sistema de acumulação primitiva persistente e estrutural³¹ permite esclarecer algumas implicações do papel da agricultura em relação ao setor industrial-urbano, pois, dada a eficiência do sistema em embarreirar o acesso à terra, ela conseguiu manter o crescimento dos seus custos mais baixo que o da indústria, ajudando a baratear o custo de reprodução da força de trabalho urbana e promover a formação de um proletariado rural (consumidor líquido de alimentos), indispensável para a marcha rumo ao agronegócio globalizado.

Eis, *grosso modo*, os elementos essenciais da perversa relação dialética³² entre a agricultura e a indústria que esteve no âmago da questão agrária até o amadurecimento do capitalismo atingido, aparentemente, em meados do regi-

30. Oliveira, F. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 42-48.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

me militar. Ela se caracterizou por uma etapa de acumulação primitiva persistente e estrutural, capaz de nutrir a acumulação capitalista tanto do trabalho morto dos posseiros expulsos, ou dos parceiros relocados dentro dos latifúndios, como do trabalho vivo dos trabalhadores rurais, mantidos impotentes para obter os meios de produção (ou completamente subsumidos) se arriscaram a aquisição de um pedaço de terra, pelo endividamento e pela degradação das relações de troca.

Quixotesco é ver os gigantes das relações de produção do capitalismo tardio brasileiro se metamorfosearem em moinhos feudais e latifundiários, afastando o enfrentamento à questão agrária dos anos 1930 aos anos 1990 das muitas causas enraizadas na peculiar industrialização brasileira. Ao se focar mais nos efeitos e misturá-los com as causas, o alto Índice de Gini da concentração da terra no Brasil foi mistificado por gerações de agraristas e assumiu a forma de uma explicação mágica do motivo pelo qual a terra não se desconcentra neste país: não se desconcentra porque é concentrada.

Impediu-se, com isto, a percepção da condição *sine qua non* da coexistência da alta concentração da terra com a massiva população rural e níveis baixos de atividade econômica, para que o imperativo da redistribuição da terra pudesse atingir uma massa crítica suficiente para baixar o índice perverso sem, no entanto, depender de uma improvável transmigração massiva. Neste rumo, deve se reconhecer que ficou invisível o único grande potencial de desconcentração da propriedade da terra que está situado no Nordeste brasileiro, onde há um contingente enorme de agricultores pobres com terra insuficiente e proletários rurais sem terra alguma habitando o entorno das grandes propriedades, imersos em desemprego e miséria, com fome e com sede.

Note-se a sorte diferente que tiveram as comunidades tradicionais da Amazônia, contempladas pela evolução ambiental das políticas agrárias, ocorrida na primeira década deste século, que lhes permitiu destinar mais de 30 milhões de hectares entre 2003 e 2011, sem que isso contribuísse para baixar o Índice de Gini, porque a posse coletiva de grandes porções de terra não pode ser captada por nenhum tipo de método de cálculo baseado em dados do Censo.

“NOSSA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA CONTINUARÁ, POIS UM BRASIL MODERNO NÃO PODE PACTUAR COM OS PRIVILÉGIOS DA OLIGARQUIA RURAL QUE CULMINARAM EM TANTA VIOLÊNCIA NO CAMPO”³³

A questão agrária da ditadura e da redemocratização, referida como a quarta reconfiguração, não será aprofundada aqui por ser demasiado tran-

33. Frase proferida por Francisco Graziano, em 1995, ao deixar o breve mandato de presidente do Incra, segundo o deputado Lael Varella (PFL-MG), em discurso proferido dia 6/6/2000 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/v060600.pdf>.

sitória e ter tantas peculiaridades que os limites deste trabalho restariam extrapolados em muito. É necessário saltar a discussão do Estatuto da Terra, o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) nos anos 1980, a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária durante o governo Sarney e do plano perdido do governo Itamar, o Plano Emergencial de Reforma Agrária. A crença é que bastem as leituras das tendências mais gerais dos programas agrários, antes e depois do período ditatorial, usando-os como pano de fundo, junto com a modernização conservadora da agricultura e os esforços de integração e ocupação dos espaços nacionais levados a termo pelos governos militares.

Estes elementos, aliados ao ascenso da politização no sindicalismo rural e nos movimentos sociais que surgiram depois da ditadura, devem ser suficientes para habilitar o acesso às transformações essenciais que reconfiguraram contemporaneamente a questão agrária e fizeram emergir o Programa Novo Mundo Rural (PNMR), marco teórico da política agrária neoliberal com alguns elementos ainda perceptíveis nas políticas dos governos democráticos populares dos presidentes Lula e Dilma.

Da questão agrária dos anos 1970 e 1980, pretende-se apenas fixar a consolidação do capitalismo brasileiro e sua penetração definitiva no campo por meio da modernização conservadora da agricultura, impulsionada por um programa altamente subsidiado de crédito agrícola, quase restrito ao segmento da agricultura de grande porte. Esta política teve efeitos perversos, concentrou a riqueza e empobreceu a maior parte da agricultura familiar, relegada ao abandono em quase todo o país. Interessa, especialmente, ver como a fronteira agrícola foi ampliada constantemente e notar o ritmo acelerado de mobilização do que restava das terras públicas tornadas acessíveis por obras viárias de vulto, como a estrada Belém-Brasília, a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém e a inacabada Perimetral Norte. Estas novas terras foram a base de um ousado programa de colonização oficial, deixado a cargo do Incra, em toda a região amazônica, que levou para lá, ou atraiu, um grande contingente de pequenos agricultores e trabalhadores rurais de todas as regiões do país, mas na maioria nordestinos.

Na primeira etapa, as famílias foram distribuídas às margens das principais rodovias, em lotes com cem hectares em média dotados de uma habitação unifamiliar e, também, em Projetos Integrados de Colonização (PICs) espalhados por todos os estados. Num segundo momento, foram atraídos empreendedores e empresários, por meio de subvenções fiscais, financiamentos subsidiado e licitações de terras públicas de lotes de 1,5 mil a 2,5 mil hectares, com a oferta de pagamento a preços módicos e a criação de empresas agrícolas. Na

fase final, foram empreendidos projetos de colonização oficial, com lotes médios e grandes, em parcerias com empresas colonizadoras e empreiteiras. Há referência³⁴ de que as intervenções fundiárias nesta região, concentradas nos estados do Pará, Acre, Rondônia e Mato Grosso, e menores em Goiás (depois Tocantins) e Amazonas, tenham resultado na entrega de 1 milhão de títulos que, somados, passariam de 30 milhões de hectares destinados em muitas formas e tamanhos.

Relevante, porém, na configuração da questão agrária, foi o esgotamento útil (e não absoluto) das terras públicas desapossadas, entendido como daquelas que se tornaram acessíveis a partir da abertura das novas estradas, das ações dos projetos fundiários – isto é, Grupo Especial de Terras do Araguaia e Tocantins (Getat), Proterra/Funterra, Projetos Fundiários, Projetos Integrados de Colonização (PICs) e Projetos de Assentamento Dirigido (PADs), Coordenação Especial do Estado de Rondônia (Ceer) e Coordenação Especial da Amazônia Ocidental (Ceao) – e da colonização oficial. Observe-se que estas ações, enquanto desbravadoras e concentradoras da riqueza, focadas no crescimento econômico, tinham uma viés urbano e causaram enormes impactos no meio ambiente e na cultura indígena e camponesa. Elas despertaram forças sociais e recrudesceram os conflitos sociais no campo, propiciando o surgimento dos primeiros movimentos sociais nacionais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975, e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984; além da politização do sindicalismo rural, bem exemplificado pela luta dos seringueiros no Acre sob a liderança de Chico Mendes; e, ainda, pelos conflitos na região do Bico do Papagaio, no Tocantins, do sul do Pará e em Rondônia, que na década de 1990 chegaram a ser reprimidos com massacres.

Era um momento de transição marcado pela superação definitiva do dualismo simplório entre o atrasado agrário-rural e o moderno urbano-industrial, e o conteúdo consuetudinário dos conflitos agrários se esvaziava na medida em que uma sociedade de classes se instalava no campo. A hegemonia do capital mercantil chegava ao fim no projeto de desenvolvimento nacional, e a luta pelo controle dos meios de produção assumia a centralidade das contradições durante a fase de consolidação industrial. Neste caso, uma mudança merece destaque: a acumulação primitiva estrutural e impulsionadora, junto com outras forças, do capitalismo atípico brasileiro, perdeu a importância diante dos instrumentos mais eficientes da acumulação capitalista moderna,

34. Graziano, F. *A tragédia da terra. O fracasso da reforma agrária no Brasil*. Fundação de Estudos e Pesquisas em Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia (Funep), Jaboticabal (SP): Iglu Editora, 1991, p. 16.

como o financiamento agrícola farto e barato, capaz não só de baixar o custo de expansão da agricultura empresarial, mas, aliado às inovações tecnológicas, também reconverter terras exauridas e aumentar exponencialmente a produtividade ao trabalho. Tornava-se relativa, pela primeira vez, a expansão física da agricultura diante da sua intensificação, e a terra, outrora essencialmente um meio de produção forçado à escassez, começa a significar, também, uma forma de reserva de valor, pois, além do mercado de mão de obra consolidado no campo, o de terras despontava.

Na essência, a questão agrária que emergiu na redemocratização e perdurou até o governo FHC, manteve muitas características daquela que foi submergida pela ditadura, entretanto trouxe novos elementos substantivos e apresentou agentes bem distintos. As relações de produção estavam bem diferentes diante do mercado de trabalho livre constituído no meio rural, advindo da quebra abrupta das relações de patronato onde a agricultura se modernizara mais rápido, expulsando e proletarizando milhares de agricultores da noite para o dia, que se juntavam em hordas de boias-frias e retirantes miseráveis, compondo um exército de reserva impossível de ser absorvido. A seca fez nascer os retirantes no início do século, e, no final dele, a exclusão produziu o boia-fria – duas faces da mesma questão agrária e suas causas enraizadas no modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro.

Não admira que os papéis consagrados da religião e da agricultura na vida tipicamente comunitária do campesinato perdessem importância diante das novas questões do trabalho e do consumo, para que, em pouco tempo, as ocupações rurais não agrícolas (Ornas) e a pluriatividade nas famílias agricultoras fossem notadas como novas estratégias de sobrevivência e reprodução familiar no meio rural. Neste contexto, era impossível manter o antigo foco da questão agrária na posse da terra; a sociedade reagia aos efeitos da modernização da agricultura e das relações de produção no campo que surgiram a partir dos anos 1990³⁵. A questão agrária contemporânea começou a mostrar seus contornos por meio da politização e radicalização dos conflitos agrários, e o direito do acesso à propriedade da terra tornou-se o elemento central. Já a figura anacrônica do latifúndio foi reacionada por meio de bandeira de luta pela desapropriação de

35. Para uma leitura complementar sobre este período, sugerem-se: Veiga, José Eli da. *A reforma que virou suco: uma introdução ao dilema agrário do Brasil*, Petrópolis: Vozes, 1990; Graziano, Francisco. *A tragédia da terra. O fracasso da reforma agrária no Brasil*. Jaboatão: Iglu Editora, 1991; Graziano, José. *Modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982; e Graziano, José et al. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, janeiro-abril de 2002; Silva, José Gomes da. *O debate em torno da proposta do 1º PNRA da Nova República*. Brasília, Inca, 1985; e Martins, José de Souza. *A reforma agrária e os limites da democracia na "Nova República"*. São Paulo: Hucitec, 1986.

grandes propriedades, embora se tratasse do agronegócio brasileiro ensaiando sua trajetória de globalização e nova etapa de concentração.

Uma nova agenda social e política foi provocada pela Constituição de 1988, e os acontecimentos dos governos Collor e Itamar despertaram novas forças sociais, de forma que, no início do governo FHC, em relação à questão agrária, o protagonismo dos movimentos sociais que lutavam pela democratização do acesso à propriedade da terra estava consolidado e despontava o MST³⁶, capaz de mobilizar milhares de famílias em muitos estados brasileiros para acamparem ao longo das estradas e promover ocupações de grandes imóveis rurais, em conflito aberto com os grandes proprietários³⁷, na maioria latifundiários incapazes de completar a transição para o agronegócio, representados pela União Democrática Ruralista (UDR).

Neste ambiente politicamente muito rico, o PNMR foi lançado em 1995, após um breve período de tentativas de conciliação do governo com os movimentos sociais, mas a partir do qual passou a criminalizá-los e reprimi-los violentamente, em especial o MST, ao ponto de chegar aos massacres conhecidos de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. A importância deste programa não está em seu conteúdo; longe de ser brilhante, é cheio de lacunas e possui um estilo que lembra uma “colcha de retalhos”, típico das políticas açodadas. Mas trata-se da primeira resposta à reconfiguração contemporânea da questão agrária, dado que os marcos políticos anteriores ou se orientavam pelo esforço do desenvolvimento do capitalismo (como o Estatuto da Terra), ou tentavam responder questões sociais específicas (I PNRA e Plano Emergencial de Reforma Agrária).

Suas propostas colocavam na centralidade a relação das famílias com a terra e com a produção de alimentos voltada para o mercado, aduzindo uma perspectiva desenvolvimentista e mercadológica que afrontava o ideário sessentista ressurgido durante a redemocratização e organizado em torno de uma visão mágica do acesso à terra, capaz de resolver todas as mazelas agrárias por si só. Os elementos novos e estranhos ao debate agrário tradicional mereceram, em referência, um profundo antagonismo (de classe) dos movimentos sociais do campo, captado pelo sociólogo José de Souza Martins:

Os políticos e o Estado brasileiro não compreenderam adequadamente a crise daquele momento, que pedia uma revisão dos pressupostos do nosso direito

36. Para uma leitura aprofundada sobre a trajetória do MST: Ondetti, Gabriel. *Land, Protest, and Politics The Landless Movement and the Struggle for Agrarian Reform in Brazil*. Pennsylvania State: University Press, 2008.

37. Para uma leitura aprofundada, sugere-se Sauer, Sérgio. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: Ferrante, Vera Lúcia S. Botta; Whitaker, Dulce Consuelo Andreatta (org.). *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais*. Brasília, MDA, 2008. Disponível em: <www.nead.gov.br>.

fundiário e da nossa política fundiária. Temo que hoje os movimentos sociais também não estejam conseguindo utilizar este padrão para obter exatamente aquilo que querem. Há muita mediação ideológica nesse processo, que obscurece a compreensão do momento e de suas possibilidades e dificulta que se encontre uma saída à moda brasileira³⁸.

Os pressupostos do PNMR estão anunciados logo no início: o modelo de desenvolvimento focado na industrialização e na agricultura patronal encontra-se em crise, a concentração de riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa exclusão social; além disto, os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, ao acessarem os investimentos básicos, são indistintos dos agricultores familiares, exceto pela deficiência na capitalização e nos conhecimentos. Conclui, pois, pela unificação do crédito e da assistência técnica e pela vantagem do desenvolvimento local com a descentralização das ações e a democratização das decisões sob um desenho institucional adequado para o novo mundo rural³⁹.

Sua estratégia de desenvolvimento local conflitava com o discurso da expansão da agricultura familiar pela via da inserção competitiva no mercado, tida como “alicerce” para o desenvolvimento municipal, e a solução proposta era a articulação de instituições públicas e não governamentais (ONGs) em Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDSS) e Regionais de Desenvolvimento Rural (CRDSs), sem descuidar para que houvesse ações de natureza universal a toda a agricultura familiar brasileira, e outras de natureza específica a um número delimitado de agricultores familiares⁴⁰. Porém, a tensão política era tanta que pragmaticamente o plano se dedicava a descentralizar as responsabilidades, reduzir estruturas e emplacar um modelo institucional confuso, mas funcional para acolchoar os embates. A municipalização de muitas decisões, inclusive algumas constitucionalmente fixadas na esfera federal – como a reforma agrária –, nunca conseguiram ser implementadas pela óbvia impraticabilidade, mas se deve ressaltar que o PNMR foi a primeira tentativa de abrir as caixas das políticas públicas; e, embora quase nenhuma estrutura tenha sido efetivada, restam em atividade algumas instâncias

38. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ciclo de Palestras da Reforma Agrária: a questão agrária no Brasil e as condições e possibilidades da reforma agrária. Palestra proferida por José de Souza Martins em 17 de março de 2000, na sede do Incra em Brasília.

39. Brasil. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Programa Novo Mundo Rural. Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/need/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/arquivo_24.pdf>.

40. *Ibid.*

estaduais originadas nesta época, hoje com outros nomes e funções, além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), atualizado na forma do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

O PNMR usava quatro dimensões para definir o novo mundo rural: i) espaço de produção dominado pela agroindústria, mas com potencial para múltiplas atividades; ii) espaço de residência de agricultores e trabalhadores urbanos; iii) espaço de serviços; e iv) espaço patrimonial, para a estabilidade das condições de subsistência e preservação dos recursos naturais e culturais. Apresentava muitas propostas, estando quatro em destaque: i) a descontinuidade do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer) e sua troca pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ii) a assistência técnica custeada com recursos federais, mas sem um programa nacional, prestada diretamente por ONGs aos grupos de agricultores que tivessem apresentado demandas nos CMDS; iii) o surgimento da controversa reforma agrária de mercado pela via do Banco da Terra, depois aprimorado no Crédito Fundiário; e iv) uma nova metodologia de criação de assentamentos, capaz de lembrar o decálogo da contrarreforma agrária proposto por José Gomes da Silva em 1986, haja vista constar nela muito da literatice daquela época:

Os parâmetros e instrumentos que serão utilizados na programação da obtenção e destinação de terras devem ser definidos especificamente para cada estado e consignados em um compromisso de gestão que estabeleça, de maneira bastante clara, os limites em que se fará a aquisição de terras e a criação de assentamentos, quer sob o aspecto financeiro, quer sob o da qualidade⁴¹.

Embora a atenção do período tenha sido monopolizada pela reforma agrária, e isto dure até meados do governo Dilma, é importante, para discutir a atualidade da questão agrária na perspectiva do desenvolvimento agrário, examinar a evolução da pauta dos movimentos sociais durante o governo Lula e depois. Nela houve a incorporação crescente, em número e em importância, dos temas do desenvolvimento agrário no núcleo das reivindicações fundiárias, ao ponto de chegar um conjunto de questões em negociação muito mais diverso, complexo e bem delineado daquele com que lidaram os governos neoliberais, em que a assistência técnica e a melhoria da qualidade de vida, bem como os temas transversais – como a questão de gênero, a paz no campo, a juventude e o meio ambiente –, eram francamente acessórios.

41. *Ibid.*

No fim do governo FHC, um esforço de pesquisa em cooperação entre o Incra e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) produziu uma leitura instigante do universo da agricultura familiar e sua importância econômica e social, aclarando muito de sua diversidade e importância ao utilizar a metodologia dos Sistemas Agrários⁴². Uma segunda etapa rendeu outro estudo, este baseado no Censo Agropecuário de 1996, publicado como *O novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Publicados como uma tentativa de publicizar o esforço de pesquisa do Projeto Novo Rural Brasileiro, encabeçado pelo prof. José Graziano, da Unicamp, servem também como um divisor de águas entre os governos neoliberais e os democráticos populares, porque mostraram o ponto nevrálgico da indissociabilidade da questão agrária contemporânea e do desenvolvimento agrário: a maior parte da agricultura familiar, perto de 2 milhões de famílias, não produz, normalmente, excedentes comercializáveis, por vezes é compradora de alimentos, e estas famílias estão concentradas no Nordeste, vivendo em menos de 5 hectares; enquanto um quarto da agricultura familiar é muito ativa economicamente, está quase toda no Centro-Sul e produz perto de 80% de tudo o que a agricultura familiar é responsável⁴³.

Esta é a renitente questão que não dá sinais de solução, pois apenas olhar a renda familiar e o valor da produção e dar crédito, no âmbito do Pronaf, têm se mostrado altamente ineficaz: no governo FHC foram disponibilizados 2,3 bilhões de reais; no governo Lula, com o Plano Safra da Agricultura Familiar, mais 10,7 bilhões; e no governo Dilma, que não impôs limite, 19 bilhões de reais foram contratados.

“NUNCA ANTES NA HISTÓRIA DESTA PAÍS”⁴⁴

Em 2003, quando se iniciou o primeiro mandato do presidente Lula, havia mais de 240 mil famílias acampadas em todo o Brasil, além de outras tantas assentadas precariamente nos dois ou três anos anteriores, em face do descolamento entre o orçamento destinado à obtenção de terras e aquele para a estruturação social e produtiva dos projetos de assentamentos. A situação se agravava pela insuficiência duradoura das políticas sociais no governo neoliberal e o desejo do Estado mínimo, que praticamente se resumia aos pro-

42. Guia Metodológico - Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários, disponível em <www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/analise-balanco-e-diagnosticos/file/57-guia-metodologico-analise-diagnostico-de-sistemas-agrarios>.

43. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise a partir do censo agropecuário de 1996 do IBGE em Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Guanziroli, C. et. al., Garamond, Rio de Janeiro, 2001, 288 p.

44. Referência de Lula aos avanços inéditos das políticas socioeconômicas no Brasil durante seu mandato.

gramas Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, criado em 2001, que no seu auge atenderam a 5 milhões de famílias, com repasses de no máximo 45,00 reais por família, haja vista que o modelo misto de “parceria público-privado” da Rede de Proteção Social (Renda Mínima, Vale Gás, Brasil Jovem, Bolsa Qualificação, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia, Seguro Desemprego) quase não operava no meio rural. Destaque-se que o salário mínimo nunca ultrapassou cem dólares durante os governos neoliberais, e isto tem um significado especial no meio rural, que o utiliza quase como teto.

Entre 2003 e 2006 o número de famílias assentadas cresceu exponencialmente – apenas nos anos de 2005 e 2006, mais de 260 mil famílias foram assentadas. Ressalte-se que este esforço também se orientou aos imóveis emblemáticos, onde os conflitos pela terra eram mais intensos e antigos. De 2010 para hoje foi investido mais de 1 bilhão de reais na aquisição de terras e, olhando os últimos dez anos, mais de 650 mil famílias acessaram a terra de diversas formas, operando uma perceptível redução dos conflitos e das mortes no campo – em que pese ainda não ter sido possível celebrar a completa erradicação da violência. Hoje, há mais 87 milhões de hectares de terras públicas e particulares destinadas ao uso de mais de 1 milhão de famílias agricultoras assentadas em todas as regiões do Brasil. Seja pelo Programa de Reforma Agrária, seja por ações de regularização fundiária ou de crédito fundiário, este já ultrapassou 100 mil famílias beneficiadas.

O que impressiona nestes números não é apenas o tamanho da intervenção agrária desde o governo Lula – equivale, em dimensão, a 27% das terras agrícolas do país, para residência e trabalho de 16% da população rural brasileira – mas porque supera, em número e em área, os 8.047 imóveis rurais privados maiores que 5 mil hectares, ocupantes de 83,3 milhões de hectares, segundo as últimas estatísticas do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tomado no conjunto, o Programa de Créditos da Reforma Agrária propiciou, entre 2003 e 2012, o giro de 5 bilhões de reais entre o público assentado, perfazendo 77% do montante aplicado desde 1994. Como resultado direto houve a construção ou reforma de 460 mil habitações nos projetos de assentamento, exigindo uma malha viária implantada e/ou recuperada de mais de 62 mil quilômetros.

O licenciamento ambiental, inexistente até 2003, atingiu mais de 7 mil projetos de assentamento em 2013, havendo também diversos investimentos para a recuperação e desenvolvimento ambiental, que abrangem uma área manejada de mais de 6 milhões de hectares dentro do Programa Assentamentos Verdes, capaz de articular o governo federal, os governos municipais e

estaduais e a iniciativa privada em ações diretas para mais de 130 mil famílias em todos os biomas do país. Neste modelo de desenvolvimento sustentável, sustentado e inclusivo, o processo de mudança toca a matriz produtiva da agricultura familiar e propicia a formação e capacitação das famílias agricultoras em agroecologia.

Durante os mesmos dez anos já especificados, a média anual de famílias atendidas com Assistência Técnica e Social (Ates) na reforma agrária se manteve acima de 300 mil, e é claro que tamanho esforço para o incremento da produção necessita ser acompanhado por um montante de recursos igualmente significativo para o financiamento produtivo. Neste sentido, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ao comemorar os dez anos do primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, permitiu a contratação de 6,4 bilhões de reais em mais de 1 milhão de operações de crédito apenas na linha destinada às famílias assentadas (Pronaf A). O crédito agrícola para a agricultura familiar cresceu mais de 400% em volume neste período, e suas taxas de juros caíram para níveis abaixo da inflação, com novas linhas visando atender as diversas necessidades dos beneficiários. O Pronaf Mais Alimentos, por exemplo, tem permitido a agricultores familiares o acesso a máquinas e equipamentos com juros de 2% ao ano e dez anos de prazo de amortização; além disto, instrumentos como o Segurança Safra da Agricultura Familiar e o Programa de Garantia de Preço trouxeram mais segurança para a renda dos agricultores.

A inclusão econômica sustentada só pode ser alcançada com muita educação e responsabilidade ambiental; assim, mais de 362 mil pessoas foram atendidas com educação fundamental, e outras 56.326 com ensino médio e superior no âmbito do Programa de Educação da Reforma Agrária (Pronera). Além disso, ações de conscientização ambiental, aliadas ao rígido controle do uso dos recursos ambientais, fizeram com que o desmatamento dentro dos projetos de assentamento na Amazônia Legal registrasse, em 2012, uma queda de 27%, correspondendo a apenas 0,5% da cobertura florestal existente nas áreas de reforma agrária, e é importante assinalar que 30% das ocorrências estão localizadas em apenas 1% dos projetos de assentamento, para onde tem se concentrado a maior atenção do Incra e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), que somam esforços para acelerar a regularização ambiental via Cadastro Ambiental Rural.

Estes são alguns dos principais motivos para que diversos indicadores econômicos, sociais e ambientais externos da agricultura familiar – especialmente importantes porque permitem comparações com o desenvolvimento do restante dos setores brasileiros – estejam corroborando a percepção de

transformação positiva no campo brasileiro. Notadamente há uma queda na desigualdade de renda no meio rural, provocada em boa parte pelo crescimento produtivo da agropecuária, carreado pelo apoio à agricultura familiar advindo do conjunto das políticas agrárias e agrícolas do MDA e das políticas de transferência de renda que se universalizam no campo como nunca antes na história brasileira. É o que comprova o estudo recente da Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁴⁵, no qual consta em 2009 um índice de desigualdade de Gini da renda das famílias rurais de 0,489, ou seja, 10,3% inferior ao do conjunto do país. Tomado no período entre 2003 a 2009, a queda da desigualdade, então, atinge 8,3% no meio rural contra 6,5% da média brasileira.

Informação complementar sobre o esforço de produção de alimentos e conservação da biodiversidade pela reforma agrária pode ser encontrada em uma publicação que analisa os dados do Censo Agropecuário de 2006⁴⁶, na qual fica comprovado que os assentamentos pesquisados⁴⁷, ocupantes de uma área de 29 milhões de hectares onde vivem aproximadamente 600 mil famílias, geraram R\$ 9,4 bilhões de valor bruto da produção (VBP), equivalente a 4,3 salários mínimos mensais por estabelecimento, e 1,8 milhão de postos de trabalho.

Diante de tantas mudanças, no ano de 2006 pode ser estabelecido um ponto a partir do qual se consolidou um viés nas prioridades da agenda agrária anualmente negociadas pelos movimentos sociais do campo com o governo, sob o qual a temática do acesso à terra foi cedendo espaço para a temática do desenvolvimento e da qualidade de vida no campo; assim, itens como assistência técnica, créditos, habitação, gênero, serviços, educação, infraestrutura produtiva e viária, energia e segurança hídrica ganharam peso relativo.

Nessa época, ficou perceptível, tanto na base quanto nas lideranças de quase todos os movimentos sociais do campo, a preponderância das famílias que já tinham assegurado o acesso à terra e se desafiavam a produzir e morar nela; mas é claro, restava e ainda resta um número considerável de famílias aguardando o acesso à terra, muitos lutam até hoje por imóveis emblemáticos de difícil obtenção. Ocorre que é possível notar, também, um crescente problema na seleção das famílias para os assentamentos da reforma agrária e nas

45. Neri, M. C.; Melo, L. C. C.; Monte, S. R. S. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. FGV, 2009. Disponível em: <www.cps.fgv.br/cps/campo/>.

46. Marques, V. P. M. A.; Grossi M. E.; França, C. G. *O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. Disponível em: <www.nead.gov.br>.

47. As diferenças derivam de o limite legal de quatro módulos fiscais para a delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário de 1996 ter impedido que os assentamentos ambientalmente diferenciados, nos quais o uso da terra é coletivo, fossem integralmente captados.

regularizações das ocupações dentro deles, pois é crescente a frequência de problemas de perfil, revelando pessoas com pouca experiência na agricultura – possivelmente melhores lutadores sociais que agricultores. Tudo isto aponta claramente para uma nova situação, pois há estados onde a demanda por terra já se tornou residual, e em outros a rede de proteção social do governo ampliou sua capacidade de resposta tirando muitas famílias agricultoras da miséria e lhes apresentando novas oportunidades, de forma que a demanda por terra também arrefeceu. Além disto, os projetos de assentamento já existentes absorvem uma parcela de novos agricultores constantemente, inclusive em novas unidades habitacionais independentes advindas do crescimento das famílias, e ajudam a intensificar a produção e a geração de renda, cada vez mais pluriativa.

Outro fator determinante desta nova situação é a melhoria da economia a partir do segundo ano do governo Lula, que pode ser captada na criação massiva de novos postos de trabalho e no surgimento de uma nova classe média no meio rural, conforme informado pelo estudo comentado.

O BRASIL RURAL QUE TEMOS E O BRASIL RURAL QUE QUEREMOS: BRASIL RURAL SUSTENTÁVEL COM GENTE⁴⁸

Diante de tais avanços e, principalmente, das mudanças percebidas no cenário rural brasileiro contemporâneo, é inequívoco que as políticas públicas de desenvolvimento agrário, dentre elas a reforma agrária, não podem continuar a ser executadas da mesma forma; e escusado seria pretender que os mesmos objetivos que as orientaram nas últimas décadas e, por lógico, os mesmos parâmetros utilizados até então para a medição de seus resultados e impactos também continuassem válidos na sua integralidade, sem merecer uma revisão.

A questão agrária contemporânea está diante da integração cada vez maior dos espaços urbano e rural, evidenciando a necessidade de desenvolvimento e inclusão no meio rural, o que foi corretamente percebido pelo MDA e posto em prática, na construção participativa de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), com a segunda edição da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), contemplando agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária, camponeses e camponesas, extrativistas, pescadores e pescadoras artesanais, integrantes dos povos tradi-

48. Temas da I e II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, respectivamente.

cionais das florestas, rios e mangues, indígenas, quilombolas, agentes públicos de todas as idades, de ambos os sexos e de todos os 26 estados e do Distrito Federal.

A proposta da CNDRSS parte da noção de desenvolvimento ligada à ideia de criação de capacidades na população rural, para permitir ação com autonomia na busca de melhoria das condições de vida e ampliação constante do acesso no campo a bens e serviços, recursos materiais e simbólicos, oportunidades econômicas e sociais, gerado principalmente nas políticas públicas oferecidas, mas também pelo mercado e outras formas de organização social. Neste contexto, é claro que o rural, ou a ruralidade, é muito maior que a mera noção agrícola; importante sim, mas insuficiente para dar conta de toda a diversidade abrangida na proposta do PNDRSS. Ela valoriza a multifuncionalidade da vida rural, recorrente nos seus espaços de produção e de atividades econômicas variadas e intersetoriais, nos seus espaços de vida e organização social política e cultural e no seu espaço natural, onde os limites da relação com a natureza e com os recursos naturais dão o contorno sustentável das possibilidades dos demais espaços⁴⁹.

O esforço de construção do PNDRSS se dá dentro de uma orientação clara do governo Dilma para que os diferentes órgãos governamentais, em todas as instâncias, encontrem formas eficazes de articulação de suas políticas públicas e utilizem a noção territorial no planejamento e manifestação das suas ações, evitando sobreposições e superando interdições na mesma proporção do surgimento das sinergias advindas da compreensão das demandas da sociedade e sua diversidade natural.

A nova rota das políticas públicas para enfrentar a questão agrária contemporânea deve combinar quantidade e qualidade, inclusão e distribuição de riqueza e o acesso democratizado aos recursos naturais, a fim de proporcionar às comunidades rurais o reconhecimento de seu papel fundamental no desenvolvimento sustentável e sustentado do país. Não se pode prescindir de garantir-lhes a perenidade e uma vida digna, com autonomia e prosperidade, sob a forma de uma nova agenda, pacífica e segura, pactuada na sociedade brasileira para o campo. Corroboram as diretrizes e os princípios referidos no processo de construção do PNDRSS – a saber, democracia, solidariedade, diversidade, sustentabilidade, inclusão, igualdade e soberania –, porém devem ser destacadas as ameaças identificadas nele, pois requerem a presença positiva do Estado na ga-

49. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Documento de Referência para a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS). Brasília, 2013. Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/Documento_de_Refer%C3%AAncia_Final_-_2CNDRSS.pdf>.

rantia de direitos e proteção às populações mais expostas, por vezes habitantes das regiões mais remotas do Brasil, que vivem sem segurança jurídica e fundiária nem autonomia socioeconômica, para as quais urge que a questão da sucessão familiar e da atratividade da vida rural para a juventude sejam tratadas como prioridade, assim como os direitos e as necessidades dos idosos do campo.

Há, dentre as ameaças, um novo padrão de concentração da propriedade da terra associado ao capital financeiro e internacional, capaz de despertar preocupações sobretudo se comparado com o que ocorre na África. Também há preocupação com as mudanças climáticas e as calamidades decorrentes delas, que por vezes são ampliadas pela burocracia estatal emperrada, responsável por uma oferta de serviços e investimentos públicos insuficientes e/ou ruins para o campo, que contribuem para a violência, as desigualdades de gênero, raça, etnia e a opressão pela orientação sexual. Concorrem os problemas ambientais e a inadequação das tecnologias existentes ligadas diretamente à dominância política do agronegócio no projeto de desenvolvimento vigente⁵⁰, algo que, na opinião do MDA, expressada no documento base da CMDRSS, é conflitante com a proposta do PNDRSS.

Uma ressalva, porém, deve ser levantada, pois é fácil perceber no conjunto dos programas de desenvolvimento agrário em curso uma excessiva preocupação com o grupo de agricultores familiares caracterizados por diferentes níveis de inserção no mercado, mas tendo nele o centro das suas estratégias de sobrevivência. Não está errado; é uma parcela significativa, mais de 30% do total (perto de 900 mil famílias), que pode ser identificada indiretamente pelo número de contratantes do Pronaf, relacionados às regiões agrícolas mais desenvolvidas do Centro-Oeste, do Sudeste e do Sul do Brasil. O equívoco está em fazer recair sobre esta parcela o desenho das políticas de fomento e segurança e depois adaptá-lo às demais parcelas da agricultura familiar, incorrendo assim na produção de inadequações e ineficiências em todo o esforço de desenvolvimento, que precisa ser revisto neste sentido a fim de ganhar eficácia nos esforços de inclusão econômica.

Ao que tudo indica, o número de famílias sem nenhuma operação de crédito ainda é significativo, igual ao dos inadimplentes com uma só operação (mais uma evidência de que o financiamento bancário não pode ser uma forma universal de superação das armadilhas da pobreza rural). São informações que indicam barreiras dentro das políticas que ainda não foram tratadas, além de ser provável que apenas uma pequena parcela do conjunto da agricultura

50. *Ibid.*

familiar – impossível de ser dimensionada seguramente com os dados disponíveis neste momento – dependa quase completamente do mercado para existir.

Este apontamento óbvio é necessário para demonstrar outro problema que aparenta não ter sido completamente superado no desenho das políticas de desenvolvimento agrário: a substituição mecânica do latifundiário pelo agronegócio como a fonte dos problemas da agricultura familiar. Não se trata, aqui, da absolvição do agronegócio; longe disto. Ele é sim o responsável direto pelos maiores problemas ambientais e mais graves injustiças sociais que ocorrem no campo, mas o problema reside na substituição mecânica. Como não reconhecer dentro do agronegócio um setor de ponta, limpo, que configura um conjunto de empreendimentos longe da perfeição, jogando duro na disputa do lucro e cumpridor da lei no mínimo indispensável, mas possuidor de um grande potencial de sinergia com a agricultura familiar.

Oportunidades podem surgir se o Estado encontrar formas para regravar esta relação desigual, sabendo que são inimigos de classe; e seria aquela “doença infantil”, referida por Lenin há muito tempo, não reconhecer a existência do forte relacionamento entre agricultores familiares e estes empreendimentos. A compreensão do Estado sobre estas reações ainda é incipiente, ao passo que não há muitas políticas públicas desenhadas para fazê-la avançar na forma de uma colaboração; ao contrário, o esforço parece se concentrar na segmentação e na duplicação de estruturas e políticas. Como explicar, de outra forma, o teto do Pronaf a partir do qual, não importa se as características familiares persistem na produção, uma unidade familiar é forçada a migrar para o sistema de financiamento do agronegócio porque não encontra mais espaço no financiamento da agricultura familiar. Os limites entre o empreendimento familiar e empreendimento capitalista não podem ser definidos em bloco, e fundamentalismos são sempre dispensáveis.

Sem conceder à ingenuidade, é claro que no agronegócio há muitos empreendimentos que quebram as leis e causam problemas graves para a agricultura familiar, consumidores e trabalhadores. Nestes casos criminosos, é a polícia que deve ser acionada, e não a regulação do mercado. O que não se sabe é se, no cômputo final, o saldo da relação entre a agricultura familiar e o agronegócio não é positivo para ela, mesmo com estes problemas, e portanto deve ser aprimorado em vez de negado.

A obrigatoriedade de os empregados rurais aplicarem agrotóxicos, mencionada no referido texto preparatório da CNDRSS, como exemplo de impacto negativo do modelo agroexportador de *commodities* é um problema grave; porém não reside no agronegócio sua autorização, ela está no Estado. Tampouco sua exclusividade, dado que empregados na agricultura familiar, além de serem em

maior número, estão submetidos às mesmas leis. Este exemplo é usado apenas para mostrar como parece que a luta política está sendo travada fora de lugar. Como no jargão popular, “o buraco seria mais embaixo”, pois a aplicação e o uso de agrotóxicos é, antes, uma autorização compartilhada pela imensa maioria dos agricultores de qualquer porte, contra uma parcela significativa da opinião pública urbana e rural, que prefere alimentos saudáveis e o meio ambiente preservado. Destarte, é curioso notar que, no referido texto, as duas estratégias identificadas para a consolidação e o fortalecimento da agricultura familiar: a sustentabilidade da produção e do manejo e o fortalecimento da organização econômica são tratadas de forma estanque, ignorando o sem número de relações econômicas e sociais que existem na diversidade dos arranjos econômicos e práticas sociais e culturais estabelecidos entre os setores familiar e empresarial da agricultura. O familiar parece ser um herói oprimido, o empresário um vilão opressor, e o Estado o único que pode intervir protegendo uns dos outros.

Deve se questionar, com calma e rigor, se há de fato alternativas adequadas para o conjunto dos agricultores familiares, como aparecem propostas na comercialização em mercados tradicionais e diferenciados, sob alegada demanda crescente por alimentos saudáveis e sustentáveis, ou na pluriatividade do turismo rural, do artesanato e das manifestações culturais, ou, ainda, na exportação e no acesso aos mercados justos, bastando que na organização da produção e da comercialização sejam promovidos o associativismo e a cooperação.

Sempre é bom lembrar; se as políticas de desenvolvimento agrário forem exitosas, os outros dois terços dos agricultores familiares – *grosso modo*, 3 milhões de famílias – que até hoje não romperam a linha da subsistência e se relacionam marginalmente com os mercados serão inseridos neles e venderão alguma produção significativa? Como isto aparenta ser algo difícil de ser resolvido em poucas décadas, e com tão poucos recursos, é possível sugerir esforços complementares em outra dimensão, partindo das condições existentes da agricultura familiar, e não daquelas desejadas, e assumir compromissos mais modestos e realistas que o aumento da renda monetária pela inserção mercadológica, contribuindo do mesmo modo para manter o meio rural com gente.

“O FIM DA MISÉRIA É SÓ O COMEÇO”⁵¹

De início, uma ressalva importante: o esforço, a seguir, de segmentação proposto para a agricultura familiar é teórico e meramente instrumental da verificação de algumas políticas e caminhos para aprimorá-las. Foge completamente dos objetivos qualquer uso classificatório do tipo A, B, C, e D.

51. Novo slogan para o Programa Brasil Sem Miséria lançado pela presidenta Dilma Rousseff em 2012.

Um primeiro agrupamento pode ser delimitado dentro da agricultura familiar pelo grau de relação e integração com os mercados (inclusive de mão de obra). São famílias agricultoras que, embora produzindo e vivendo no campo, já não desejam suprir todas ou a maioria das suas necessidades familiares com os bens produzidos autonomamente na propriedade rural e, por outro lado, conseguem auferir resultados excedentes em algumas de suas atividades produtivas, de forma que vão ao mercado para vender seus produtos e obter recursos para suprir suas demandas de bens e serviços. Alerta-se que deve ser evitado ceder ao senso comum e pensar estas famílias como algum tipo de paradigma de sucesso, muito menos tomá-las desavisadamente como ricas, ou capitalizadas, pois há muita pobreza e submissão neste grupo, não raro com intensa exploração nas cadeias agroindustriais, que pode levar até a um rendimento líquido negativo do trabalho e à descapitalização dos núcleos familiares, como é fartamente registrado na bibliografia científica.

O que distingue estas famílias é a resposta que dão aos estímulos do mercado, seja de forma isolada, seja por meio de cooperativas ou outras formas coletivas, e a sua predisposição ao risco relativo para investir e intensificar a produção, desde que lhes seja franqueado o acesso a linhas de financiamento. Para este grupo, presente em todo o país, em que pese se concentrar nas regiões Centro-Sul, a abordagem das políticas agrárias não deixa muito espaço para sugestões, pois o rumo atual se mostra acertado. São possíveis meros aprimoramentos nas oportunidades econômicas ofertadas pelas políticas públicas, em especial o Pronaf, bastando perceber como o relacionamento destas famílias com a sociedade capitalista circundante é complexo e está muito além da produção simples de mercadorias, tomada como base provável para a organização dos programas de crédito.

A discussão anterior sobre a interconexão entre o rural e o urbano traz sentido para um esforço de (re)desenho de políticas públicas e constituição de oportunidades e facilidades econômicas para além da produção agrícola e realce às vantagens da permanência no campo, especialmente para os jovens e velhos. Neste rumo, serviços ambientais têm grande potencial e devem ser oferecidos, mesmo na forma indireta de descontos nos financiamentos contratados e nas eventuais renegociações das dívidas. A mobilidade, outro exemplo, é crucial para quase toda agricultura familiar, e nem sempre ela pode ser suprida por transporte público (linhas de ônibus noturnos para estudantes, veículos adaptados a cadeirantes) ou por serviços (ambulância, transporte escolar) na quantidade e qualidade necessárias. Requer que opções particulares sejam tratadas com a atenção devida, dentro de uma política de desenvolvimento rural, mas fora da política agrícola. O financiamento simplificado e mais bara-

to (isto é, impostos e taxas) de motocicletas para jovens e veículos, inclusive usados, para famílias grandes e/ou com idosos podem ter grande impacto na qualidade de vida deste subgrupo, além de impactos positivos na geração de renda e emprego.

A comunicação também possui potencial para contribuir, pois, rebaixando substantivamente os impostos e custos da telefonia rural, além de impor metas de universalização e fiscalizá-las, podem ser ofertados financiamentos facilitados e adequados (pagamento concentrados no período da safra, seguro nas secas). O mesmo pode ser feito com eletrodomésticos, ferramentas e outros utensílios não agrícolas, que predisponham a diminuição da penosidade do trabalho doméstico e liberem a mão de obra familiar, especialmente da mulher, para atividades produtivas geradoras de renda monetária, além da importância do desenvolvimento de novas capacidades (artesanato, pluriatividades nas entressafras, agroindustrialização caseira) e economia na manutenção própria dos bens familiares.

O estímulo a formas solidárias de acesso ao microcrédito familiar, nos moldes do caso de sucesso do Banco Grameen, do economista indiano Muhammad Yunus, inexplicavelmente não encontram experiências similares no Brasil, além de uma escala piloto. Sem dúvida este é um campo fértil a ser plantado pela agricultura familiar de todo o país, e que não deve ser visto como exclusividade deste grupo de famílias agricultoras mais inserido no mercado. Ele merece atenção especial para todas as famílias mais pobres, com grandes limitações de crédito formal, independentemente do grau de interação com os mercados, pois é uma forma eficaz de superar a ausência de garantias ou de propor alternativas para solucionar a inadimplência no sistema bancário formal.

Estas propostas seriam impossíveis há alguns anos, dada a falta de instrumentos e registros confiáveis; porém, com a Lei da Agricultura Familiar⁵² e o amadurecimento dos registros da agricultura familiar brasileira para a concessão das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP), com a unificação das bases de dados sociais no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o estado da arte das novas formas de financiamento massivo dos principais programas sociais (Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Minha Casa Melhor), há perfeita viabilidade e controle de resultados.

Na ponta da organização da produção, comercialização e consumo há, igualmente, grandes oportunidades. Ações em curso voltadas para o segmento cooperativista da agricultura familiar são importantes e merecem contínuo

52. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm>.

aprimoramento, como é o caso do Programa Mais Gestão, implementado no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), dedicado a fomentar as melhores práticas nas cooperativas da agricultura familiar. Segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras, elas são muito importantes, pois, dentro de um universo de 6,6 mil cooperativas, 74% dos 11 milhões de cooperativados possuem um perfil familiar⁵³. Outra iniciativa de porte que está em curso e deve ser mantida e ampliada, pela grande procura na primeira Chamada Pública, é o Programa Terra Forte, voltado para o financiamento de projetos de agroindustrialização da reforma agrária, advindo de uma parceria entre o Banco do Brasil (que aportou 300 milhões de reais), o BNDES (que aportou 150 milhões do fundo social), a Fundação Banco do Brasil (que aportou 20 milhões), os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social, o Incra e a Conab, (que juntos aportaram mais 130 milhões de reais).

É perceptível, porém, a falta de ações direcionadas justamente à criação de novas cooperativas, pois este é um tema ainda não incorporado completamente nos objetivos do Pronater, e há muito potencial onde já existem estruturas mais simples, como associações e grupos locais nas comunidades rurais.

Uma ação em fase de implantação nacional, após o sucesso de um projeto piloto no Rio Grande do Sul, é o Programa Nacional de Abastecimento Popular da Reforma Agrária, que deve ser expandido a toda agricultura familiar, pois se baseia em parcerias municipais e utiliza as tecnologias adaptadas para qualificar as experiências existentes de comercialização direta das famílias agricultoras identificadas pela assistência técnica. O objetivo é o fornecimento de bancas padronizadas, identificação visual, uniformes, balanças com selo do Inmetro, caixas plásticas e formas de transporte das mercadorias, a fim de qualificar de saída o ambiente de comercialização e, numa segunda etapa, após o crescimento da demanda, capacitar os agricultores nas melhores práticas e organizar a produção, promovendo a conversão agroecológica.

São muitas as propostas possíveis, e é dispensado insistir em enumerá-las aqui. O essencial neste subgrupo é proteger sua disposição a assumir riscos relativos; isto é o que lhe permite se mover no rumo da inserção econômica nos mercados. Este sistema de proteção deve evitar que seu patrimônio agroecológico (animais, pomares, pastagens) seja ameaçado por falta de segurança pública, eventos climáticos, doenças e carências em serviços. A regressão a patamares inferiores à subsistência por sua dilapidação é uma possibilidade constante, muito

53. Declaração de Marcio Lopes de Freitas, presidente da OCB, em 22 de agosto de 2013. Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=14040168>.

mais perigosa que o endividamento neste grupo, pois todo o esforço já realizado de dinamização econômica pode ser perdido em uma seca.

Um segundo subgrupo que está no conjunto da agricultura familiar pode ser conformado com as famílias que não possuem um grau significativo de inserção nos mercados e são pobres ou extremamente pobres, vivendo na ausência de oportunidades econômicas, sociais e políticas, sem possibilidades de construir um caminho para fora da miséria. É característico deste grupo a inserção incompleta nos mercados, como ocorre com quase toda a agricultura familiar, mas também inconstante; ou seja, para além da venda sazonal de excedentes, ou do cultivo e/ou criação de uns poucos produtos para venda, ocorre que não consegue, com certa frequência, obter em uma safra algum resultado do trabalho agrícola para comercializar. As famílias pertencentes a ele ficam, assim, no nível da mera subsistência, por vezes nem a atingindo e precisando ir ao mercado se abastecer em condições desfavoráveis. Nestes casos, parece que a preocupação das políticas públicas não deva ser a renda, mas sim a presença da fome, da sede, da doença e de diversas outras necessidades, que podem ocorrer isoladamente ou na forma de multicausos complexos, manifestadas na falta de saúde, educação, imobilidade e invisibilidade social e política.

Note-se que a formação deste subgrupo tem a mola mestra no referido sistema perverso de acumulação primária do capitalismo tardio brasileiro, que, por ter sido estrutural ao sistema, quando a agricultura foi modernizada, simplesmente reduziu a parcela da agricultura familiar exposta um exército de reserva de trabalhadores proletarizados ou minifundiários, pauperizada, que precisam complementar a subsistência com trabalho externo, seja porque possuem terra insuficiente ou porque sofrem, sem proteção, as secas, as enchentes e a violência. É fundamental, então, que este grupo de famílias seja o foco de ações direcionadas para a governança responsável da terra, pois a maior parte delas é simples posseira – como já comprovaram as parcerias de regularização fundiária massiva que estão em andamento no Ceará desde 2008 –, e nesta condição as barreiras são maiores e a exposição ao risco é total. Resolvendo a situação jurídica da relação com a terra, abrem-se as portas de muitas outras políticas públicas e oportunidades econômicas de inclusão.

Ao olhar o conjunto das políticas de desenvolvimento agrário postas em prática na atualidade, tendo este grupo em mente, percebe-se uma contradição elementar: nos últimos dez anos, o conjunto integral da agricultura familiar foi considerado, corretamente, o público-alvo das políticas de desenvolvimento agrário, resolvendo o dilema neoliberal dos anos 1990, pela decisão inclusiva da parcela dos agricultores familiares e famílias com trabalhadores rurais na condição de compradores de alimentos, independentemente da frequência com

que completam suas necessidades no mercado e quais os motivos para isso. De outro lado, é impossível não ver quantas barreiras formais existem nas mesmas políticas públicas, provocando a exclusão de grande parte deste grupo. É recomendável, então, que outras abordagens sejam tentadas, obviamente somadas às existentes, pois não há nenhum indício de esgotamento de alternativas. Por exemplo, é possível relativizar alguns objetivos almejados no desenvolvimento agrário, como a inserção mercadológica e a modernização dos processos produtivos, e centrar o foco nas próprias estratégias de sobrevivência que as famílias agricultoras em vulnerabilidade põem em prática para obter um patamar seguro de consumo, diante das tantas incertezas com que têm de viver⁵⁴.

Uma abordagem assim, longe de ser regressiva, sugere que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento agrário da parcela miserável da agricultura familiar iniciem pelo reforço das estratégias de sobrevivência das famílias, em vez de começarem pelos mercados, tecnologias e formas de financiamento produtivo do incremento da produção. Evita-se reputar o mercado como perfeito, passando a considerar problemas estruturais recorrentes nas tentativas da agricultura familiar acessar esse mesmo mercado, com os altos custos de transação, a impossibilidade de determinar seu preço e, por fim, as dificuldades de obter ganhos de escala. Além disto, as famílias mais vulneráveis com frequência são aquelas que não possuem terras suficientes, padecem de insegurança fundiária e moram em comunidades isoladas, com baixa densidade demográfica, onde os serviços e a infraestrutura são inexistentes e ou insuficientes.

Pode soar estranho, dado o tom inusitado, que uma estratégia voltada para reforçar e ampliar os esforços de sobrevivência dos agricultores componha ações de desenvolvimento agrário, porém, ao ver estas famílias como agentes que se movem pela sobrevivência, e não pela riqueza, fica mais fácil de se dialogar onde a fome e a sede são riscos presentes e persistentes na memória das comunidades. Nestas situações, só o controle dos principais fatores de risco absoluto modifica os interesses familiares, pondo-os na direção daqueles que já se encontram em um patamar mais elevado de consolidação, no qual a saúde, a qualidade de vida, os serviços e as oportunidades econômicas são as principais preocupações, e a aversão ao risco absoluto já é menor do que a aversão ao risco relativo, se lhes permitindo apostar em investimentos produtivos que visem a comercialização e resultados financeiros⁵⁵.

54. Pinto, F. *Economics and the Survivor Peasant*. Proceedings of the German Development Economics Conference, Zürich, n. 38, 2008. Disponível em: <hdl.handle.net/10419/39893>.

55. *Ibid.*

Para o desenho e adoção de políticas públicas voltadas para um público que age como sobrevivente, é necessário, antes, encontrar rotas para fora da pobreza realizáveis nas adversas situações em que se encontram estas comunidades, dotando as famílias de meios e recursos que reforcem seus esforços de sobrevivência e assegurem, antes de tudo e o mais rápido possível, um horizonte seguro de consumo mínimo, um pouco acima das necessidades familiares de subsistência. A dificuldade desta abordagem, para o gestor público, é ver-se forçado a dispensar o enfoque normativo sobre o resultado desejado do desenvolvimento em troca de um enfoque baseado no que pode ser desenvolvido a partir das condições encontradas, ou seja, antes do incremento da produção, é desejável investir na segurança do pouco produzido (irrigação, armazenamento, controle de pragas e doenças) e na conservação, com qualidade, do que será consumido e necessário para reiniciar o ciclo na safra seguinte (silos e secadores familiares, técnicas de conservação de alimentos, bancos de sementes). Haverá sempre problemas estruturais a serem vencidos, e podem ser externos (como a insegurança sobre a posse da terra, propriedade da água por terceiros, eletrificação inexistente) ou endógenos (insuficiência de terras, de biomassa para energia e adubação, solos empobrecidos e degradados, perda do patrimônio biológico acumulado nos quintais, reservas de pastos, matas e criações animais)⁵⁶.

Em suma, é uma opção política antes por aquilo que pode ser feito do que por aquilo que é desejável⁵⁷, e isto oportuniza todo um redesenho das atuais políticas públicas, a começar pelo desafio de construir, finalmente, formas de assistência técnica e de financiamento voltadas para as famílias agricultoras e seu modo de viver a produção, em vez dos cultivos e criações animais tomados em separado, como se fossem produzidos de forma independente dentro das unidades familiares. Avaliar a extensão e a importância dos sistemas produtivos, seus elementos e resultados, mais pela utilidade que possuem nas estratégias de sobrevivência e reprodução das famílias que lutam pela subsistência do que julgar com base em preços e quantidades.

Uma abordagem séria, que enfoque a minimização dos riscos, deve necessariamente estimular a acumulação de recursos ambientais e produtivos pela via da diversificação e interdependência dos sistemas de produção dentro das unidades familiares e entre elas, tirando proveito das redes sociais que permeiam e estruturam as comunidades rurais. É fundamental encontrar formas eficazes para ampliar e qualificar as estratégias familiares da alocação, no

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*

tempo e no espaço, da produção e do consumo, porque, antes da realocação interna de fatores para enfrentar as mudanças externas e as adversidades, as famílias agricultoras em vulnerabilidade ajustam suas estratégias, e políticas acertadas podem interferir justamente aí para serem mais eficazes. Isto significa que elas atentem para as possibilidades de alto risco e mais custosas, e induzam a adoção daquelas em que o custo do trabalho é mais baixo e a dependência pode ser controlada⁵⁸. A importância do trabalho fora das propriedades, por exemplo, e, quando oportuno, inclusive o trabalho temporário ou parcial em atividades não agrícolas, deve fazer parte de qualquer estratégia de desenvolvimento agrário com a mesma importância da acumulação constante de ativos de alto valor de uso, estocados com segurança e perenidade.

Os valores monetários nem sempre são possíveis de ser gerados, quanto menos poupados. Já os bens físicos e a ampliação das capacidades são bem mais fáceis de ser acumuladas e se valorizam de forma perceptível, assim como o salário é determinado pela qualidade do trabalhador. Desse modo, recomenda-se abrir oportunidades para além dos temas agrícolas e ver a organização social como uma forma intensiva de compartilhamento de riscos, altamente complementar a qualquer estratégia de acumulação de ativos e de resistência a choques externos que se ponha em prática.

Ressalte-se, neste contexto propositivo, a importância do conjunto das políticas da rede de proteção social (Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Minha Casa Minha Vida, Programa Água Para Todos, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Luz para Todos, Bolsa Verde, Programa de Cisternas, Brasil Carinhoso), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e do CadÚnico, para delimitar pela busca ativa este grupo de agricultores familiares altamente correlacionado com a pobreza e a extrema pobreza no meio rural. Dele pode vir uma base de informações indispensável para um esforço de desenho e redesenho das políticas públicas de desenvolvimento agrário coadjuvantes no combate da pobreza profunda no meio rural, de modo a apontar os caminhos para baixar as barreiras de acesso aos programas de financiamento, seguro rural e compras públicas (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos; Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional) e privadas.

No plano das relações intragovernamentais, a identificação e a qualificação da demanda da agricultura familiar por valores públicos originados em outros ór-

58. *Ibid.*

gãos de governo, não especificamente sociais nem agrários, são muito importantes, pois permitem convocar estas instituições a se manifestarem no campo e também oportunizar reciprocidade para outros públicos, dada a grande capacidade de as políticas agrárias se tornarem soluções de inclusão social e produtiva. O PAC Equipamentos é um bom exemplo, pois, equipando muitos municípios brasileiros para a manutenção e construção de estradas por onde passam os estudantes, são levados os enfermos e circula boa parte da produção do agronegócio; e outro exemplo pode ser encontrado na qualificação das decisões sobre a desapropriação de imóveis rurais para a reforma agrária. A convicção de que os novos projetos de assentamentos trazem em si toda a potência necessária para a constituição de comunidades autônomas é uma forma inequívoca de afirmar, como determinante do sucesso, a importância das parcerias com outros órgãos governamentais.

Um agrupamento final ainda pode ser proposto abarcando as famílias que, por alguma razão, possuem a dimensão ambiental de seus processos produtivos em maior evidência. Este grupo está naturalmente concentrado na região Norte, e sobre seu desenvolvimento pouco resta a dizer além do comentado para os dois outros. Entretanto, são valiosas as experiências de inserção de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados (agroextrativistas, de desenvolvimento sustentável, florestais) e de comunidades quilombolas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Estas comunidades abarcam uma parcela expressiva da população tradicional da Amazônia e estão sobre, aproximadamente, 30 milhões de hectares de reservas de uso sustentável. Elas têm potencial para configurar os elementos substantivos de um novo paradigma de desenvolvimento agrário e preservação ambiental, capaz de contribuir em escala internacional, dada a riqueza socioambiental envolvida.

A Política de Desenvolvimento Agrário, e dentro dela a reforma agrária e a regularização fundiária implementada pelo Programa Terra Legal, são importantes ações na região Amazônica para o desenvolvimento destas famílias, onde é essencial a harmonização dos preceitos com a sustentabilidade ambiental. Neste rumo, metas claras de contribuição à redução do desmatamento na Amazônia, identificação de mercados e produtos sustentáveis, proteção às culturas tradicionais e ao extrativismo não predatório, bem como de construção de cidadania e inclusão social, principalmente nas comunidades tradicionais e dentre os ribeirinhos e extrativistas, devem constituir o centro das preocupações.

Esta medida implica a reavaliação de diversas políticas em andamento – como a habitacional, que não consegue contemplar, dentro do marco legal existente, as comunidades ribeirinhas – e abre a perspectiva do debate dos potenciais ainda não explorados como se devia. É o caso da institucionalização dos serviços ambientais e o acesso destas populações a eles, pois os modelos internacionais

baseados em mercados não têm se demonstrado adequados nem acessíveis. Da mesma forma, o Código Minerário, em debate no Legislativo, pode incorporar salvaguardas para a proteção destas comunidades e encontrar formas modernas de medição das externalidades que dão base para os cálculos das indenizações e dos *royalties*, como está em andamento na comunidade de Juruti Velho, no Pará, em face de um grande projeto minerário.

Recentemente o Incra lançou o Programa Assentamentos Verdes (PAV), para dar acesso prioritário a este público em suas ações de desenvolvimento sustentável, propondo a adesão voluntária de municípios e da iniciativa privada. O foco é o licenciamento e a regularização ambiental dos assentamentos, mas linhas complementares são voltadas para o financiamento da recuperação de passivos ambientais e para a adequação das obras de infraestrutura em parcerias com prefeituras. Os serviços de assistência técnica também receberam um corte específico pela formulação do programa, e chamadas públicas específicas para a contratação de empresas com experiência em produção agroecológica estão em andamento na região amazônica.

Há muito que avançar na adaptação das atuais políticas públicas para este público, e este é o maior desafio para o desenvolvimento agrário na região. Poucas experiências são suficientemente eloquentes; o Pronaf, por exemplo, tem muita dificuldade de ser aplicado no extrativismo, pois não está organizado para atender projetos complexos como exigem o enriquecimento e o manejo de sistemas agroflorestais nativos, tampouco recepciona a forma comunal de produção das comunidades tradicionais. O Código Florestal não trata de forma completa as comunidades ribeirinhas que habitam as áreas caracterizadas nele como de preservação permanente. Estas inadequações condenam à exclusão uma boa parte do público-alvo da maioria das políticas públicas, porque compartilham as falsas noções encontradas pela dra. Deepa Narayan⁵⁹ na pesquisa mundial sobre os motivos de as pessoas estarem pobres, e do porquê algumas delas conseguirem escapar da pobreza: i) a pobreza é culpa dos pobres; ii) os mercados são abertos e funcionam com base na concorrência; e iii) as organizações de base podem salvar as pessoas pobres.

“ALGUÉM PODE NOS ESCUTAR?”⁶⁰

Cinco configurações da questão agrária puderam ser caracterizadas: uma situação primordial, quando o agrário sobrepujava os esforços de em-

59. Deepa Narayan, D. Discurso proferido em 27 de novembro de 2009 no Simpósio Internacional *Tackle the crisis with a new world economic ethics?*, promovido em Basel pela Fundação Novaartis. Disponível em: <www.novartisfoundation.org/platform/content/element/3390/deepa_narayan_rede_e_low.pdf>.

60. Alusão ao estudo sobre a pobreza realizado pela dra. Deepa Narayan, já mencionado.

preendimento e o desafio era antes permanecer no território que ocupá-lo; em seguida, quando as empresas coloniais foram nacionalizadas e se estabeleceu o longo período da economia natural, hegemônica por uma oligarquia rural que não aspirava ir além de um capitalismo mercantil contraditoriamente escravocrata. Nessa época, a questão agrária foi a escassez imaterial das terras, criada pelo Estado tornado instrumento de coerção, a serviço da criação do mercado de trabalho e da subsunção dos trabalhadores. Depois a conjuntura internacional, as contas públicas e a população oprimida e faminta se alinharam, e a mudança pôde vir na revolução de 1930, quando irrompeu uma terceira etapa na questão agrária, delineada pela profunda contradição entre o capital mercantil, essencialmente concentrado nas oligarquias ainda poderosas, e o capital industrial, que nascia nos poros do mercantilismo brasileiro. A oferta elástica, mas dosada, de terras permitiu uma relação dialética entre indústria e agricultura, forjando um sistema de acumulação primitiva peculiarmente estrutural e constitutivo do próprio desenvolvimento capitalista dessa época. A quarta configuração da questão agrária nasce do amadurecimento do capitalismo tardio brasileiro, dentro do projeto de crescimento econômico dos governos ditatoriais, e se caracteriza pela penetração de uma sociedade de classes no campo e o aprofundamento da concentração da riqueza, com a exclusão social da agricultura familiar para formar um exército de reserva imenso, composto por boias-frias miseráveis, destituídos de direitos, inclusive do acesso à terra, pois se esgotara a capacidade de apossamento. A redemocratização brasileira trouxe consigo o quinto estágio da questão agrária, identificado pelo desenvolvimento capitalista maduro e a instalação definitiva da sociedade de classes no campo. O papel da terra, antes vista como meio de vida, foi mudado por sua mercantilização e virou um meio de produção para o agronegócio, que consolidou a dominância em 70% das terras agricultáveis do Brasil. A questão agrária contemporânea, então, se tornou indissociável do desenvolvimento, e o dualismo antigo, que distanciava o rural do urbano, foi dissolvido e ambos se contaminaram mutuamente.

Nesta questão agrária contemporânea, há toda uma nova gama de problemas complexos, com os quais a sociedade tem de lidar em planos muito além do econômico e do social: a soberania e a segurança alimentar da população; a modernização inclusiva, sustentável e sustentada da agricultura; a preservação e a democratização dos recursos naturais e do acesso à terra; a visibilidade e os novos papéis na sociedade da mulher, dos jovens e idosos; a consolidação dos direitos territoriais e sociais dos povos tradicionais, quilombolas e indígenas; o acesso da população rural aos serviços e direitos humanos básicos, além de facilidades econômicas e direitos políticos; e as ameaças do capital internacio-

nal no apossamento das terras e da agressiva presença das cadeias alimentares, energética e de celulose. Além disto, a questão agrária contemporânea também tem que responder ao risco do fim dos tempos⁶¹, advindo das ameaças da revolução biogenética; da exclusão e do empobrecimento da maioria da população mundial, empurrada para as favelas; do ódio racial e teológico que arma guerras e divide povos; da crise ambiental já percebida nas mudanças climáticas; e das falhas do próprio sistema capitalista global, que não consegue assegurar nem água para todos em um horizonte histórico curto.

Pintada a moldura, resta o quadro. São inúmeras as possibilidades de ação, e três essenciais serão trabalhadas como propostas. A primeira é profilática, parte da impossibilidade de se avançar no desenvolvimento agrário sem um redesenho do arranjo institucional que possa responder de forma adequada a este desafio. Apenas olhando a dimensão fundiária da questão agrária brasileira, fica fácil perceber o quanto o arranjo institucional está caótico, indicando que os fundamentos que levaram a sua construção não podem mais ser validados no todo, tornando oportuno que todo o desenho institucional (políticas e estruturas) seja reorganizado em um modelo de governança fundiária responsável nas bases propostas pela FAO⁶².

O mais néscio cientista político pode perceber que a coexistência de estruturas tão díspares lidando com a governança fundiária – o Inbra, o Programa Terra Legal da Amazônia, a Secretaria de reordenamento Agrário (SRA) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Agência Nacional de Águas (ANA), além dos inúmeros órgãos estaduais e municipais – causa a inviabilidade da coordenação política e uma taxa imoral de ineficiência. Não há uma delimitação de atribuições suficientemente hierarquizada e clara (consultas prévias antes da destinação das terras públicas), faltam decisões sobre conflitos complexos (quilombos e reservas ambientais, indígenas e agricultores familiares) e as câmaras de conciliação já se demonstraram absolutamente insuficientes para isto; e, embora exista a intenção, as bases de dados ainda não conseguem ser compartilhadas de forma eficiente, fato que impede o

61. Žižek, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2012.

62. Informações disponíveis em: <[portal.mda.gov.br/portal/sra/arquivos/download/Apresentacao%20diretrizes%20voluntarias%20\(2\).pdf?file_id=12526223](http://portal.mda.gov.br/portal/sra/arquivos/download/Apresentacao%20diretrizes%20voluntarias%20(2).pdf?file_id=12526223)> e www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/>.

avanço no rumo da produção de conhecimento sobre o território brasileiro e seu ordenamento fundiário.

O mesmo ocorre no plano da agricultura, onde há muitas instituições envolvidas sem um arcabouço político capaz de organizar o ritmo e o rumo das ações, resultando em elevada fricção e limitações drásticas nos arranjos entre as políticas, que poderiam se aproveitar das sinergias. É desolador pensar uma política nacional de assistência técnica e o desenho do sistema de extensão sem uma solução institucional prévia que dê suporte para a futura Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) – hoje apenas prevista em lei.

Igual ocorre se o sistema de financiamento rural, a relação com os municípios e territórios e, de uma forma geral, as relações com os movimentos sociais forem encaradas e examinadas. Sugere-se, então, que de imediato o governo promova uma reestruturação profunda na institucionalidade do MDA e do Incra, a fim de atualizar suas estruturas e políticas públicas ao menos nos dois macroprocessos essenciais às demandas sociais contemporâneas: desenvolvimento agrário e governança fundiária. Sem essa medida, é possível que qualquer outra que seja tomada reste ineficaz. Este enfrentamento, é claro, exigirá profundas alterações na forma de trabalho e operação dos órgãos, em especial do Incra, que, por atuar na esfera da administração indireta, está muito mais exposto às mudanças e as oposições a elas. É de bom alvitre prever a necessidade de um esforço complementar de planejamento, capacitação e revitalização institucional para que a integração entre os órgãos e entre as políticas públicas se torne um valor público percebido pelos agentes e beneficiários, mas principalmente pelos agentes do ambiente autorizador desta institucionalidade, essencialmente político e ávido por prestação pública de contas.

A segunda proposta diz mais respeito à agenda do desenvolvimento e está direcionada para a percepção de que o setor agroindustrial e a agricultura patronal já foram incorporados no modelo de desenvolvimento do país há muitas décadas, mas a agricultura familiar, tomada em sentido extenso, ainda arranha na porta. Para colocá-la para dentro será necessário construir uma autorização para rever alguns aspectos do modelo de desenvolvimento: sua medição, por exemplo, deve incluir resultados além dos econômicos usuais, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou o resultado acumulado da balança comercial. Estes são indicadores importantes, mas não dizem muito quanto à qualidade do crescimento, nem seu rumo, sem a companhia de metas factíveis voltadas para a diminuição das desigualdades, da redução da pobreza e do fim da miséria, nos planos da segurança nutricional e hídrica da população, da soberania alimentar, da sustentabilidade ambiental e do acesso aos recursos naturais – da terra inclusive.

A agricultura familiar tem muito a contribuir para o desenvolvimento do país se lhe for dada a oportunidade para enfrentar a excessiva globalização dos sistemas alimentares e fazer prevalecer alguns direitos constituintes da soberania e da cultura alimentar brasileira, constantemente ameaçada pelas cadeias alimentares internacionais. Essa empreitada também exigirá significativas mudanças institucionais, pois a maioria das qualidades da agricultura familiar para o desenvolvimento do país não parecem ser admitidas nas medidas de desempenho econômico utilizadas, demasiado quantitativas e incapazes de demonstrar a existência de papéis transversais aos setores da economia.

Só uma reconceituação da agricultura familiar na perspectiva do modelo de desenvolvimento⁶³ nacional pode colocar na outra balança – na dos custos deste mesmo desenvolvimento – seu potencial para mitigar os problemas ambientais, sociais e até econômicos que se avultam. Seu potencial passa despercebido porque é restrito o papel que lhe foi permitido desempenhar na economia do país. Não está escrito em nenhum lugar que a agricultura familiar não pode ter acesso a sistemas de informação, financiamentos e inovações tecnológicas adaptadas às suas necessidades massivas, diversificadas e culturalmente múltiplas, embora deva impor soluções suficientemente seguras para contemplar o princípio da precaução no campo da biogenética. Desta maneira, podem ser desenvolvidas cadeias agroindustriais de agregação de valor a partir dela, e haver ganhos de escala em seu interior para enfrentar os mercados, sem abrir mão de princípios sociais e ambientais em prol da maximização de fatores meramente econômicos.

Seria dispensável afirmar o papel essencial do Estado para esta reconceituação da agricultura familiar, mas há algumas escolhas que não são tão óbvias, pois envolvem impactos em outros setores potencialmente problemáticos para o crescimento econômico. Adotar a agroecologia na matriz tecnológica, e desestimular outras opções, pode ter impactos no curto prazo sobre a produtividade; admitir que a educação rural é um valor e não um problema pode exigir mudanças nos fundamentos da política educacional; priorizar os investimentos nos empreendimentos incluídos e limpos no meio rural, e dentre estes aqueles com maior capacidade de geração de empregos, pode criar, no curto prazo, desemprego. É questionável impor limites à propriedade contínua da terra, definir níveis aceitáveis para os impactos sociais e ambientais do agronegócio na presença da agricultura familiar e influir nos projetos massivos de energia com biomassa a fim de estimular o protagonismo da agricultura de pequeno e médio porte neles.

63. De Janvry, A. Agricultura for development: new paradigma and option for succes. International Association of Agricultural Economists in 27th IAAE Trienal Conference. Beijing, China, 16-22 de agosto de 2009.

Grandes ameaças sempre trazem grandes oportunidades, logo estas escolhas devem ser precedidas de pactuações da sociedade em torno dos novos objetivos para o desenvolvimento. A prioridade na redução das desigualdades, por exemplo, implica a redefinição do crescimento econômico como um objetivo central. Um Estado precisa estar autorizado a regulamentar e regular as externalidades do processo de crescimento, para promover políticas públicas com transparência, ética e participação social, em níveis muito mais altos do que os praticados na atualidade. Além disto, seria um erro crasso acreditar que se sabe perfeitamente o que deve ser feito, como ocorreu no fracasso da “revolução verde”. Inovação, experimentação, avaliação e prestação de contas são essenciais a uma proposta de novas bases sociais para o desenvolvimento nacional que inclua a agricultura familiar; e, para ele ter alguma chance de vingar, depende de um processo contínuo de aprendizado, participação e organização social, visando a articulação das instituições agrárias em todas as dimensões⁶⁴ sob o enfoque territorial capaz de lidar com as principais questões transversais: ambiente, gênero, juventude, raça e etnia e geracional.

Por fim, pode parecer contraditório dizer que o atendimento de uma carência de determinado público resulte na elevação da iniquidade do país, mas é o que ocorre se o acesso a uma política pública não é possível a todo o conjunto de seu público potencial, haja vista os vários filtros colocados em quase todas as políticas públicas para determinar o padrão restrito de acesso. Um Estado republicano e democrático não pode ir além da decisão das prioridades, sob a pena de adotar práticas patrimonialistas e discriminar sua população mesmo quando se move pelas melhores intenções.

Dizer isto foi necessário para eliminar alguns riscos de tirar o foco da equidade nas políticas públicas agrárias, em especial aquelas que se direcionem para o fim da miséria. Estas constituem o centro da terceira proposta: se o fim da miséria é apenas o começo, então é importante determinar os passos para a inclusão definitiva daquela metade da agricultura familiar extremamente pobre, refratária a qualquer programa de crédito, porque vive em menos de 5 hectares e auferre rendas negativas seguidamente, sofrendo fome e secas.

Iniciar por uma conceituação participativa do que é a pobreza aparenta ser um bom começo, porque nunca foi perguntado aos miseráveis do campo brasileiro do que se constituía sua pobreza. Sendo assim, não há segurança alguma de que as ações em curso enderecem as necessidades percebidas por eles como as mais importantes. Talvez resida aí a dificuldade original da penetração de muitas políticas públicas de desenvolvimento agrário nas regi-

64. *Ibid.*

ões e territórios mais empobrecidos, e também derivem muitas inadequações causadas pela preferência dos cenários desejados em vez daqueles existentes, compreensíveis de todo o público-alvo, sem segmentações inúteis.

Na referida pesquisa sobre a pobreza no mundo, a consultora internacional de gênero, pobreza e desenvolvimento Dra. Deepa Narayan formulou a seguinte definição de pobreza, a partir de entrevistas com pessoas pobres de diversas regiões do mundo:

A pobreza é a fome. A pobreza é a falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não ser capaz de ver um médico. Pobreza é não ter acesso à escola e não saber ler. Pobreza é não ter um emprego, é medo do futuro, vivendo um dia de cada vez. Pobreza é perder uma criança por doença provocada por água impura. Pobreza é falta de poder, falta de representação e falta de liberdade⁶⁵.

Pode não ser a definição mais adequada para o caso brasileiro, mas marca uma grande diferença em relação à leitura recorrente da pobreza como a falta de renda, de solução plena por meio do crescimento econômico, simplesmente porque se acredita em uma grande correlação entre a renda e diversas outras necessidades familiares. Parece plausível crer que, se as condições de moradia, de terra, de alimentos, de saneamento fossem levadas em conta nas políticas de desenvolvimento agrário, o financiamento não seria mais visto como uma solução completa para tirar as famílias da pobreza, e a desgraça da submissão política e econômica de seus beneficiários preocuparia de fato, autorizando a se discutir o que seria mais eficaz: o financiamento da produção ou o financiamento do caminho para fora da armadilha da pobreza. São objetivos bem distintos, mas facilmente confundidos; e, sem uma solução deste impasse, dificilmente as transferências condicionais de renda, a presença de serviços e infraestrutura, a segurança jurídica do acesso à terra e a proteção dos ativos destas famílias poderão receber a importância devida.

Outrossim, poucas políticas públicas de desenvolvimento levam em conta os aspectos psicológicos da pobreza e seus reflexos perceptíveis no colapso das relações sociais, típico de onde as pessoas vulneráveis são constantemente violadas e humilhadas sob as formas mais traumatizantes, justamente porque não podem evitar nem revidar. A falta de água ou o medo dela, a doença ou o medo dela, são eventos altamente privadores da liberdade, e desgraçadamente se ampliam na presença de outras vulnerabilidades, como a falta de estradas, de

65. Narayan, D. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Washington, World Bank, 2000.

assistência médica e educação, de capacidade de representação política. Nesta condição, todos que sobrevivem só encontram racionalidade na valorização e proteção de seus ativos (cultivos, animais, terra, água, madeira), pois assim explicam seus temores e avaliam a exposição ao risco absoluto⁶⁶. A renda, pela qual as políticas públicas de desenvolvimento tendem a medir e serem medidas quanto a seus impactos, não aparenta ser tão importante para estas pessoas.

Neste rumo, é claro que o Programa Garantia Safra é uma medida importante, e que os eventos desfavoráveis teriam consequências mais graves na vida dos beneficiários se ele não existisse para recuperar uma parte da renda perdida; não se trata disso. O que se questiona é vê-lo como uma solução de segurança eficaz, pois é monetário e não dialoga com os ativos perdidos ou consumidos nas crises, porque eles exigem muito mais tempo que uma safra para voltar aos níveis anteriores da calamidade. Programas de segurança focados no risco relativo são mais úteis às famílias que gerenciam riscos relativos em diversos empreendimentos; já aquelas que são pobres e estão vulneráveis por se direcionarem pelo risco absoluto, como a fome ou a sede, precisam contar com instrumentos mais flexíveis, acumulativamente preventivos e que devem ser acompanhados de outras medidas complementares à reconstrução dos ativos perdidos e à proteção futura daqueles que restaram.

Estes são os motivos pelos quais apoiar diretamente as estratégias destas famílias é tão importante, muito mais que ofertar determinados fatores produtivos. É fundamental desenhar políticas públicas novas com foco na proteção e ampliação dos ativos das famílias agricultoras pobres, mais que encontrar formas subsidiadas de financiá-las. Os ativos possuem um valor de uso incapaz de ser coberto monetariamente, pois permitem diversas estratégias de consumo e utilização: fornecem subprodutos, podem ser alugados, acumulados sob diversas formas de processamento. Já os recursos financeiros são bem mais limitados – é gastar ou entesourar – e dependem de bancos para circular. Estes ativos são normalmente físicos, incluem as terras e a fertilidade delas, além de outros bens materiais, como animais e plantas, mas também podem ser imateriais, como o orgulho do quintal produtivo, ou o capital humano representado pela saúde, educação, técnicas e capacidade de trabalhar, ou, ainda, o capital social, como as relações de vizinhanças, reciprocidade e organizações associativas. Há, também, ativos ambientais contemplados, aptos a serem tratados em novas políticas de preservação pela utilização e enriquecimento constantes⁶⁷.

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

Um caminho possível pode estar na dinamização dos sistemas de troca, compra e doação entre as comunidades, que ocorrem naturalmente nas crises ou quando são percebidas quedas na qualidade de vida e no meio ambiente das populações. Assim, envolver as instituições a partir do que as comunidades e famílias já fazem parece ser uma forma segura de se evitarem ameaças às práticas sociais que se quer preservar, e para não se ofertar aquilo que não é preciso. Por outro lado, a incompatibilidade destas medidas com a legislação e com as instituições atuais é um fato que abre grandes possibilidades para o Estado se adequar às demandas sociais dos pobres e à realidade em que vivem, algo que exigirá dele a capacidade de ver a pobreza de forma diferente para cada pessoa, pois ela tende a ser pior para mães solteiras, órfãos, crianças, famílias numerosas com poucos adultos, desempregados jovens, mães adolescentes, trabalhadores informais e mulheres casadas com alcoólatras e drogados.

Neste sentido, grandes alterações serão necessárias, especialmente o uso legal de formas de controle social e a execução local das políticas públicas, todas sistematicamente inviabilizadas, nos últimos anos, pelos órgãos de controle do Estado. As instituições formais são quase sempre ineficazes e irrelevantes na vida dos pobres, seus agentes são despreparados, e os programas assistencialistas em quase nada contribuem para a fuga da pobreza. De outro lado, a desmantelamento do Estado, a corrupção e o conluio das elites políticas afetam diretamente as famílias mais pobres. Estas mazelas criam um ambiente propício para a impunidade onde haja um público submisso e vulnerável, atendido em locais remotos de difícil acesso. Por fim, devem ser revistas as burocracias, regras e os regulamentos incompreensíveis para a maioria das populações, responsáveis diretos pelas maiores barreiras para as comunidades mais pobres, inclusive no que concerne à falta de documentos e ao acesso a informações necessárias⁶⁸.

Nesta linha, as novas políticas de desenvolvimento agrário devem levar em conta que ONGs têm um papel muito limitado nas ações necessárias para a construção de soluções de fuga da pobreza, pois na maioria sofrem os mesmos limites e dificuldades do Estado, e as Organizações de Base Comunitária (OBCs) apresentam resultados melhores neste sentido. Deve ser facilitado o acesso aos recursos públicos pelas OBCs; elas devem receber estímulos para se profissionalizar e qualificar a gestão, a fim de enfrentar a supervisão do Estado. E isto não se deve a nenhuma crença na eficiência das OBCs; longe disto, é apenas o triste reconhecimento de que as famílias pobres do meio rural não conseguem acessar os serviços públicos (normalmente urbanos) como era de se desejar.

68. *Ibid.*

Em suma, o redesenho institucional proposto para enfrentar a pobreza rural profunda, arraigada em mais de 2 milhões de famílias, deve considerar mais que a renda e o valor da produção agrícola como indicadores de sucesso. Ele deve propiciar à pobreza rural um tratamento multidimensional, percebendo e endereçando os problemas por meio de estratégias de minimização do risco absoluto empreendidas pelas famílias agricultoras para fugirem da pobreza. A privação material deve dar espaço a uma existência com disponibilidade de bens e meios de subsistência suficientes, o isolamento e a infraestrutura precária devem dar lugar a uma situação de acesso facilitado aos serviços necessários. O risco e a exposição às doenças e a incapacitação pela saúde devem ser trocados pela informação e educação em um nível aceitável de cidadania e direitos, que lhes permita viver com um horizonte de futuro largo. As relações desiguais de gênero e insegurança também devem cessar, e o respeito às diferenças e a harmonia, sem o medo da exclusão, da corrupção e do abuso, devem ser a regra, e não a exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, M. C. Latifúndio e reforma agrária no Brasil. São Paulo: Duas Cidades, 1980, p. 46-47.
- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia, Selecta*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, dezembro de 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Documento de Referência para a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS)*. Brasília, 2013. Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/Documento_de_Refer%C3%Aancia_Final_-_2CNDRSS.pdf>.
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. *Programa Novo Mundo Rural*. Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/arquivo_24.pdf>.
- CARVALHO, A. Introdução do Ante-Projeto de Lei Agrária, p. 293-296. In: *Ministério da Agricultura, Série Estudos e Ensaios*, n. 4, Reforma agrária no mundo e no Brasil, 1952.
- CERVANTES, M. D. *Quixote*, capítulo I, p. 53. Disponível em: <livros.universia.com.br/2012/06/05/baixe-gratis-o-livro-dom-quixote-volume-i/>.
- CHAVES, A. J. G. *Memórias econômico-políticas sobre a administração pública do Brasil*. 4ª ed. São Leopoldo (RS): Unisinos, 2004.

- DE JANVRY, A. *Agricultura for development: new paradigma and option for succes*. International Association of Agricultural Economists in 27th IAAE Trienal Conference. Beijing, China, 16-22 de agosto de 2009.
- FONSECA, D.; MOLLO, M. R. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 22 (2) p. 203-233, maio-agosto de 2012. Disponível em: <web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/novaeconomia/article/view/1174Pedro Cezar Dutra Fonseca>.
- GNACCARINI, J. C. *Latifúndio e proletariado formação da empresa e relações de trabalho no Brasil rural*. São Paulo: Polis, 1980, p. 62-67.
- GRAZIANO, F. *A tragédia da terra – O fracasso da reforma agrária no Brasil*. Fundação de Estudos e Pesquisas em Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia (Funep), Jaboticabal (SP): Iglu, 1991, p. 16.
- GRAZIANO, J. *et al.* O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, janeiro-abril de 2002.
- _____. *Modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GUANZIROLI, C. *et. al.* Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise a partir do censo agropecuário de 1996 do IBGE in *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. Garamond, Rio de Janeiro, 2001.
- HOLLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.
- JOBIM, L. *Reforma agrária no Brasil Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MARQUES, V. P. M. A; GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. Disponível em: <www.nead.gov.br>.
- MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1985, p. 35-45.
- _____. *A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- MEDEIROS, L. S. Os trabalhadores do campo e desencontros nas lutas por direitos. In: CHEVITARESE, A. L. (org.) *O campesinato na história*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Faperj, 2002.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 20-27.

- NARAYAN, D. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*. Washington, World Bank, 2000.
- NERI, M. C.; MELO, L. C. C.; MONTE, S. R. S. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. FGV, 2009. Disponível em: <www.cps.fgv.br/cps/campo/>.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 42-48.
- ONDETTI, Gabriel. *Land, Protest, and Politics. The Landless Movement and the Struggle for Agrarian Reform in Brazil*. Pennsylvania State: University Press, 2008.
- PAIM, G. *Industrialização e economia natural*. Rio de Janeiro. Iseb, 1957.
- PEREIRA, L. C. B. Substituição de Importações e Estado Populista. In: *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Books/EstadoSubdesenvolvimentoIndustrializado/12-VI-Substituicao-de-Importacoes-e-Estado-Populista.pdf>.
- PINTO, F. *Economics and the Survivor Peasant*. Proceedings of the German Development Economics Conference, Zürich, n. 38, 2008. Disponível em: <hdl.handle.net/10419/39893>.
- QUEIROZ, M. I. P. *O campesinato brasileiro*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1973.
- SAUER, S. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, Vera Lúcia S. Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta (org.). *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais*. Brasília, MDA, 2008. Disponível em: <www.nead.gov.br>.
- SILVA, J. G. *O debate em torno da proposta do 1º PNRA da Nova República*. Brasília, Inbra, 1985.
- STEDILE, J. P. (org.). Introdução. In: *A questão agrária*. 4. História e natureza das Ligas Camponesas. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- TAPIA, J. R. B. Capitalismo e questão agrária: um estudo sobre as alternativas para a reforma agrária no Brasil (1946-1964). Dissertação de mestrado, IFCH-Unicamp, Campinas (SP), 1986, p. 3-9.
- VASCONCELOS, D. V. O homem pobre do campo no pensamento e no imaginário social. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais-UFRRJ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/08/dissertacao_dora_vasconcellos.pdf>.

VEIGA, J. E. *A reforma que virou suco*: uma introdução ao dilema agrário do Brasil, Petrópolis: Vozes, 1990.

ZIZEK, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2012.

VALTER BIANCHINI

DEZ ANOS DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR – AVANÇOS E DESAFIOS

INTRODUÇÃO

A política de crédito rural no Brasil foi o principal instrumento de fomento à modernização conservadora ocorrida a partir de meados dos anos 1960. Entre 1970 e 1980, os volumes de recursos ficaram, em média, em 20 bilhões de dólares por ano. O número de contratos na década chegou a somar 3 milhões ao ano, beneficiando 1,5 milhão de agricultores.

Apesar de a política agrícola não excluir formalmente nenhum segmento, a exclusão se dava, na prática, por diferentes níveis de procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras. As concessões de crédito privilegiavam as *commodities* ligadas ao nascente complexo agroindustrial, as transações de maior volume e de menor custo administrativo, com uma centralidade na moderna agricultura do Centro-Sul. Com isso, aproximadamente 80% dos estabelecimentos agropecuários não tiveram acesso ao crédito subsidiado. Em contrapartida, 1% dos tomadores de crédito – em torno de 15 mil grandes produtores – recebeu 40% do total de recursos (Bittencourt, 2003). Desses contratos, 80% eram destinados aos pequenos agricultores e respondiam por apenas 20% dos recursos destinados ao crédito.

Nos anos 1980, o modelo de agricultura gestado na década anterior entra em crise como reflexo das alterações na política internacional e da crise geral da economia brasileira. Durante esses anos, houve grandes mobilizações dos agricultores em função do endividamento crescente e da falta de rentabilidade causada pela evolução dos preços agrícolas, que não acompanhavam as taxas de juros dos empréstimos rurais. A partir da segunda metade da década, houve uma deterioração da oferta de recursos para o financiamento de custeio. Os números apontam que o montante de crédito rural concedido atinge seu valor

máximo em 1979, quando foram liberados 20,4 bilhões de dólares e, a partir daí, cai em valores reais, atingindo, em 1990, 8,4 bilhões de dólares – valor este que não seria ultrapassado nos anos 1990.

Nos anos 1990, os recursos totais para o crédito rural caíram de 14,6 bilhões em 1990 para 9,6 bilhões de reais em 1999, o equivalente a 7 bilhões de dólares ao ano, com 20% destes recursos destinados a um programa como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Na articulação pesquisa-extensão, a Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater) foi extinta em 1990, os sistemas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) entraram em crise e os recursos federais para apoiar a Ater ao longo da década se resumiam a iniciativas pontuais de um ou outro programa. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), apesar das crises orçamentárias, continuou consolidando e disponibilizando um conjunto de tecnologias para a agricultura brasileira. O Sistema Brasileiro de Pesquisa também sofreu um grande impacto nessa década, com a Embrapa deixando de apoiar as organizações estaduais de pesquisa, fato que provocou uma desestruturação em muitas delas.

A CRIAÇÃO DO PRONAF

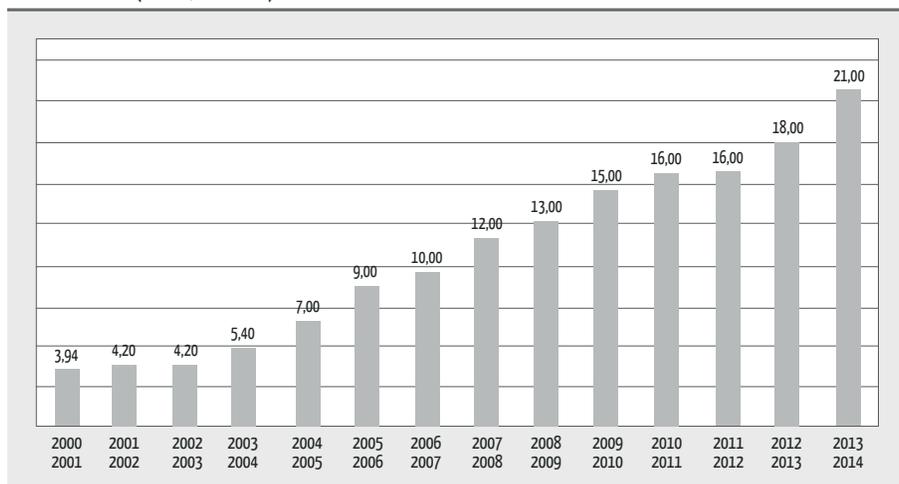
Neste cenário, em 1995 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), fruto de mobilizações dos agricultores. Porém, nos primeiros anos, os problemas e entraves impostos pelos bancos para a liberação do Pronaf foram muitos, sendo que apenas o crédito de custeio foi liberado, concentrando os recursos nas atividades integradas ao complexo agroindustrial, entre elas a fumicultura.

Os anos seguintes foram de avanços na redução das taxas de juros, consolidação das linhas de investimentos e na ampliação dos públicos beneficiários do Pronaf. A partir de 2000, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um novo incremento de recursos para o crédito agrícola. Os recursos disponibilizados para a agricultura familiar através do Pronaf passaram a ser de 3,28 bilhões de reais na safra 1999-2000, mantendo uma média de 4 bilhões de reais ao ano até a safra 2002-2003. Os recursos efetivamente aplicados nesse período ficaram em 50% do disponibilizado.

A partir de 2003, nos dois períodos do governo Lula e do primeiro governo da presidenta Dilma, o Pronaf vem apresentando um crescente incremento no volume de recursos e no número de contratos realizados. Na safra 2003-2004, foram liberados 5,4 bilhões de reais. Dez anos depois, na safra 2012-2013, foram disponibilizados 18 bilhões de reais e aplicados 19,2 bilhões em 2,2 milhões de contratos (Figura 1).

Figura 1

Financiamento da Agricultura Familiar 2000 - 2014 (em R\$ bilhões)



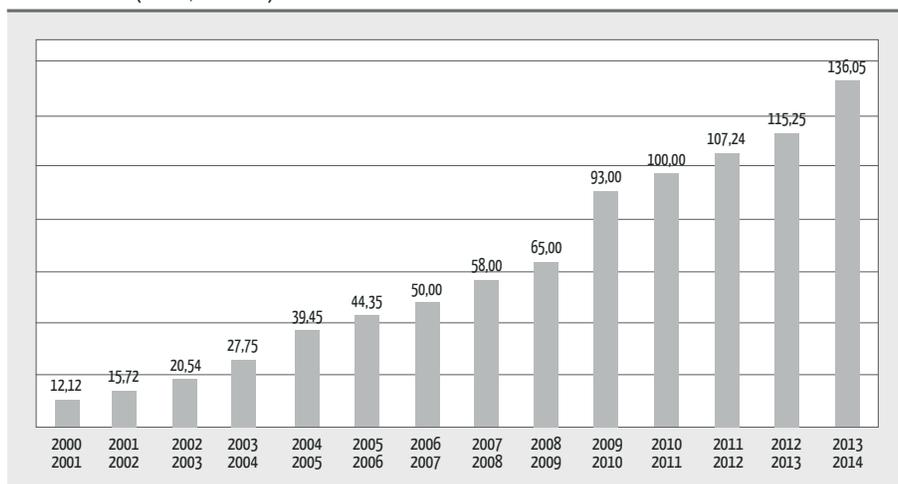
Fonte: MDA, 2012.

Além do incremento ao crédito do Pronaf, outros instrumentos de apoio à agricultura familiar foram criados nesta década. Entre eles, podemos destacar os seguintes: Programa de Compra Governamental da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Seguro da Agricultura Familiar (Seaf); Seguro Garantia Safra; Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); Programa de Agroindústria Familiar; Programa de Apoio à Assistência Técnica e Extensão Rural; Programa Nacional do Biodiesel; e Programa Mais Alimentos.

No crédito rural, os recursos disponibilizados à agricultura familiar passaram de 4,2 bilhões de reais em 2002-2003 para 21 bilhões na safra 2013-2014. No mesmo período, os recursos para a agricultura empresarial tiveram um crescimento de 20,54 bilhões de reais da safra 2002-2003 para 135 bilhões na safra 2013-2014 (Figura 1 e 2).

No Brasil, do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento para o setor agropecuário, os Planos Safra são a forma programática de traduzir em ações concretas as determinações legais das políticas agrícola e agrária. Eles são elaborados e divulgados anualmente, próximo ao início do ano agrícola – abrangendo o período entre 1º de julho e 30 de junho do ano seguinte –, e estabelecem as metas concretas, sendo que existe um Plano Safra para a agricultura empresarial e outro para a agricultura familiar.

Figura 2

Financiamento da Agricultura Empresarial
2000 - 2014 (em R\$ bilhões)

Fonte: MDA, 2012.

A seguir serão apresentados e explicitados os principais programas e políticas públicas vigentes no país e que integram o Plano Safra da Agricultura Familiar.

PLANO SAFRA DA AGRICULTURA FAMILIAR, PROGRAMAS E POLÍTICAS

O Plano Safra da Agricultura Familiar nasceu e foi se consolidando, em seu início, com uma lógica bastante similar àquela do Plano para a Agricultura Empresarial, fortemente centrada na política do crédito, ou seja, no Pronaf. Até 2002, essa lógica foi muito importante, porque fortaleceu e consolidou o Pronaf como uma política de crédito consistente para as diferentes tipologias da agricultura familiar.

No Plano Safra 2003-2004, teve início uma visão estratégica de governo do presidente Lula visando a promoção, o fortalecimento e a consolidação da agricultura familiar para um rural sustentável. A cada Plano Safra, a busca por novos instrumentos de política agrícola impactou positivamente a agricultura familiar em toda a sua diversidade.

Sem dúvida, um dos fatores fundamentais para esta ampliação de visão deve-se à permanente participação das organizações da agricultura familiar no processo de elaboração, definição e execução do Plano Safra. Participantes ativas no processo desde o início desta nova lógica que passa a considerar a agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento e da segurança ali-

mentar do país, as organizações representativas, desde 1994, com a edição do 1º Grito da Terra Brasil – articulado pela Contag, pelas organizações sindicais que hoje compõem a Fetrat-Brasil e pelas organizações camponesas que atualmente conformam a Via Campesina –, transformaram o momento do Plano Safra num espaço de negociações e articulações para o conjunto da pauta e das demandas da agricultura familiar, como veremos adiante. Isso impactou na lógica de formatação do Plano Safra da Agricultura Familiar.

Com a clareza de que a agricultura familiar tem um papel estratégico no desenvolvimento da agropecuária brasileira, o Plano Safra da Agricultura Familiar foi qualificando as políticas públicas implantadas no período tendo em vista três objetivos: o aumento da produção sustentável de alimentos, a geração de renda e a inclusão socioprodutiva dos agricultores familiares em toda a sua diversidade. Desse modo, o Plano Safra formalmente passou a direcionar suas ações para os seguintes instrumentos:

- *Crédito Rural* - via Pronaf para custeio e investimento. Com o crescimento do Microcrédito Produtivo Orientado (Pronaf B) e a consolidação do programa Mais Alimentos, cresceu o volume de recursos de investimento, que atualmente se iguala ao volume aplicado no custeio. Na safra 2013-2014 foram disponibilizados 21 bilhões de reais, com juros de 1% a 3,5% ao ano e com rebates de até 40% para o microcrédito B na região do semiárido e de 44,5% para crédito de apoio aos assentados da reforma agrária e beneficiários do Crédito Fundiário.

- *Programas de Proteção ao Agricultor Familiar*. Todas as linhas de crédito do Pronaf tem a cobertura do Seguro da Agricultura Familiar, que protege os financiamentos em caso de perdas por evento climático. Com um pagamento de adesão de 2% ao ano, o governo federal garante a gestão do Fundo e o complementa quando necessário. Outra modalidade é o Seguro Garantia Safra, que apoia os agricultores familiares situados abaixo da linha de pobreza com ênfase na região da Sudene, especialmente o semiárido. Na safra 2013-2014, o programa pretende atender 1,2 milhão de famílias, e o valor do seguro foi estipulado em 840,00 reais por família. Os agricultores que aderiram ao programa recebem este recurso caso o município em que residem comprove perda superior a 50%. O fundo que mantém o programa tem a contribuição e adesão dos estados, municípios e agricultores.

- *Programas de Compras Institucionais*. O Plano Safra da Agricultura Familiar tem dois programas de compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

sição da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). O PAA compra da agricultura familiar alimentos para doar a instituições sociais que trabalham com parcelas da população situada na linha da pobreza. Nesta safra o orçamento é de 1,2 bilhão de reais. O limite de aquisição anual varia entre 5,5 mil a 8 mil reais por agricultor familiar. Atualmente, todas as instituições públicas federais, e também dos estados e municípios, podem comprar da agricultura familiar pelo mesmo mecanismo do PAA, o que pode ampliar de forma significativa o atual volume de recursos.

O Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) tem o objetivo de oferecer alimentação saudável aos alunos das escolas públicas do Brasil e, simultaneamente, estimular a agricultura familiar. No Plano Safra 2013-2014, o Pnae tem um orçamento de 3,2 bilhões de reais, e ao menos 1 bilhão deve ser destinado a compras da agricultura familiar. Recentemente foi aberto outro espaço importante para as compras públicas da agricultura familiar, com a modalidade de Compras Institucionais, permitindo que todas as instituições públicas dos municípios, estados e do governo federal comprem diretamente da agricultura familiar com o marco legal do PAA.

■ *Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar.* Essa política passou a ter foco também na agricultura familiar. Com recursos específicos, criou-se a PGPM-Bio, a fim de apoiar a comercialização de produtos extrativistas da biodiversidade brasileira e as linhas do Pronaf para comercialização e agroindustrialização. Além disso, iniciaram-se políticas de apoio e fortalecimento das organizações econômicas da agricultura familiar, como a metodologia de Ater denominada Mais Gestão, uma nova frente da Política Nacional de Assistência e Extensão Rural (Pnater), voltada para o apoio às pessoas, associações e cooperativas da agricultura familiar.

Outro exemplo é o Programa Nacional do Biodiesel, que atualmente garante um mercado de mais 2 bilhões de reais para a agricultura familiar através das empresas que adotam o selo Biocombustível Social.

■ *Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).* Esse programa assegura desconto no pagamento do financiamento às famílias que acessam o Pronaf Custeio e o Pronaf Investimento, em caso de baixa de preços no mercado no momento de liquidar as parcelas do crédito, mantendo assim a capacidade de os agricultores quitarem seus débitos. O PGPAF é bom para o governo, pois contribui para a manutenção da capacidade de pagamento do produtor, e para o produtor, pois lhe permite planejar seus investimentos e custeio de sua safra em termos de referência do preço do produto cultivado.

■ *Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)*. Para melhorar o acesso ao conhecimento e às tecnologias pelos agricultores familiares, uma das primeiras medidas do governo Lula, em 2003, foi transferir do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a responsabilidade pela política e pelas ações de assistência técnica. O volume de recursos saltou de 3 milhões de reais, em 2002, para mais de 450 milhões em 2013. Com a retomada da Política Nacional de Ater (Pnater), praticamente todos os estados do país têm invertido a tendência de desestruturação dos serviços de Ater e passado a investir, contratar e reestruturar estes serviços. Uma ampla e plural rede de serviços foi organizada, composta por organizações governamentais e não governamentais e privadas. Mudanças no marco legal permitiram avançar na qualificação dos serviços de Ater e na focalização de seus objetivos. Linhas de ação para capacitação, qualificação profissional, extensão, inovação tecnológica, entre outras iniciativas no campo do conhecimento e da educação formal e não formal, foram desenvolvidas para ampliar o acesso ao conhecimento pelos agricultores familiares.

A Pnater tem como objetivo assistir aos agricultores familiares, articulando com a pesquisa agropecuária os processos de transferência de tecnologia para o aumento da renda e da qualidade de vida dos agricultores. Para ampliar e qualificar os serviços de Ater juntos ao Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, o governo federal está criando a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), que em 2014 terá um orçamento de 1 bilhão de reais. A Anater terá como uma de suas funções articular o Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural com o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária.

A pesquisa agropecuária realizada pela Embrapa tem como missão viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura em benefício da agricultura e de toda a sociedade brasileira. As 47 unidades de pesquisa estão espalhadas por quase todos os estados e nos diferentes biomas, atuando nos principais produtos da agropecuária brasileira. A Embrapa possui atualmente 9.248 empregados, dos quais 2.215 são pesquisadores com alto nível de especialização. Em 2013, seu orçamento foi de 1,6 bilhão de reais. E, além da Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), existe um conjunto de 19 organizações de pesquisa vinculadas aos estados (Oepas), constituindo um Sistema Nacional de Pesquisas Agropecuárias.

■ Outros programas que compõem o Plano Safra da Agricultura Familiar são o Plano Safra Territorial, Programa de Biodiesel, Programa da Agroindústria Familiar, Pronaf Jovem, Pronaf Mulher e o Programa de Apoio ao Coope-

rativismo da Agricultura Familiar. No entanto, é importante considerar que, mesmo não compondo a estrutura formal do Plano Safra, outras políticas que afetam diretamente o desenvolvimento da agropecuária brasileira são definidas e divulgadas de forma conjunta com ele, tais como; medidas concretas para a implementação da reforma agrária e fortalecimento dos assentamentos rurais; ações destinadas à implementação do crédito fundiário; a documentação da mulher trabalhadora rural; medidas relativas a apoiar a juventude rural na sucessão familiar; educação do campo; previdência social; saúde; habitação rural (Minha Casa Minha vida); energia rural (Luz para Todos); manutenção de estradas vicinais para municípios rurais (PAC II), entre outras.

AVALIAÇÃO DO PRONAF

É no meio acadêmico que vamos encontrar um grande número de pesquisas, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos de avaliação das políticas públicas com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária. Elaboramos aqui uma síntese de trabalhos acadêmicos sobre um dos principais programas da agricultura: o Pronaf.

Mattei (2006) realizou um estudo para a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF-MDA), intitulado “Dez anos de Pronaf: síntese da produção e do debate acadêmico sobre o programa”, abrangendo suas diferentes modalidades nos dez anos do programa (1996-2006). Segundo o autor, os principais limites apontados foram que o programa tinha um viés produtivista, incentivando o uso generalizado de insumos modernos e reforçando o padrão vigente, não produzindo as mudanças necessárias para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para as áreas rurais. Outro elemento presente nos estudos como limitação do programa é que a questão ambiental, enquanto variável-chave no processo de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, não estava efetivamente presente nas ações do programa.

Em relação ao Crédito Rural, Mattei observa que ele estava concentrado em regiões e/ou conjunto de municípios com culturas voltadas prioritariamente ao mercado, privilegiando as unidades familiares mais eficientes em detrimento das mais fragilizadas. Aponta também o predomínio do crédito de custeio em relação ao de investimento, consolidando entre os agricultores familiares um tipo de agricultura baseada no uso intensivo de insumos modernos, especialmente fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes selecionadas, impactando no aumento da produção agrícola, com frágil resultado sobre a capitalização das unidades familiares de produção. Por fim, constata que o crédito vem favorecendo a tendência à expansão da especialização da produção agropecuária, concentrando-se em poucas culturas, como a soja, o milho e o feijão.

Do ponto de vista produtivo, obstáculos foram citados por vários trabalhos realizados em distintas regiões do país (Altafin, 2003; Mattei, 2006; Schneider e Gazolla, 2005). Em comum, estes estudos afirmaram que os mecanismos de financiamento do programa, tanto de custeio como de investimento, não têm sido capazes de promover uma mudança do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país, o qual tem se mostrado insustentável para agricultores familiares e economias locais.

O Pronaf atinge um grupo majoritário que apresenta certa estabilidade (agricultura familiar mais capitalizada) junto com outro grupo significativo, mais fragilizado. Atualmente, o Pronaf Microcrédito Produtivo Rural realiza, através do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), mais de 400 mil operações por ano e tem mais de 800 mil operações na região do semiárido, beneficiando agricultores situados na linha de pobreza. Isso tem promovido o aumento da renda e a redução da pobreza rural. É o que Abramovay (1998) constata ao abordar o tema da agricultura familiar e desenvolvimento territorial nas situações de pobreza: a produtividade do trabalho pode ser ampliada com base em investimentos relativamente modestos. O impacto relativo da geração de uma unidade adicional de renda é muito maior que nos locais em que os investimentos já não são mais importantes.

Segundo Altafin (2003), o Pronaf Crédito mostra que os recursos direcionados ao financiamento da produção continuam concentrados nas regiões mais dinâmicas e que, da mesma forma como nas políticas públicas convencionais, separa as ações sociais das econômicas e mantém como retórica a dimensão ambiental. Medidas voltadas à promoção da agroecologia, da silvicultura, da maior participação das agricultoras e dos jovens no meio rural, bem como da inclusão das populações indígenas e quilombolas, são pontuais e submissas aos instrumentos que alimentam a mentalidade produtivista e modernizante.

De certo modo, o financiamento de atividades de bovinocultura de leite, horticultura e fruticultura, agroindústria familiar, agricultura orgânica, diversificação da produção, integração lavoura-pecuária e investimento em infraestrutura básica tem oferecido bons exemplos de transição para um modelo mais sustentável. Gazolla e Schneider (2005), no artigo “As duas caras do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para o autoconsumo?”, concluem que o programa possui a lógica de incremento do padrão produtivista de desenvolvimento, mas também busca padrões viáveis ao fortalecimento da agricultura familiar da região, principalmente no que se refere à segurança alimentar.

Em termos de sugestões, diversos estudos apontaram em uma mesma direção, ou seja, para a necessidade de rearticular o sistema de financiamento do programa (Bianchini, Peraci e Nunes, 2003; Bittencourt e Abramovay,

2001; Bittencourt, 2003; Bittencourt, Magalhães e Abramovay, 2005). Dentre as principais proposições destacam-se: a) fortalecer sistemas de finanças de proximidade, os quais têm a missão de, além de repassar recursos públicos, captar poupança e atender as necessidades variadas das populações; b) expandir o atendimento a um grande número de agricultores familiares que demandam crédito e não têm acesso, especialmente os mais pobres; c) reduzir o custo *per capita* dos financiamentos, garantindo melhor qualidade dos projetos financiados a fim de que possam ampliar efetivamente a renda dos agricultores; d) repassar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento Geral da União (OGU) via cooperativas centrais de crédito e bancos públicos estatais; e) apoiar a constituição e o fortalecimento de sistemas de crédito cooperativos; f) reduzir os custos de transação dos serviços financeiros dos bancos e dos cartórios; g) estimular a constituição de Fundos de Aval principalmente para os financiamentos às cooperativas; h) criar uma linha especial de crédito para atividades não agrícolas.

O Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados realizou, nos dias 10 e 11 de abril de 2013, um seminário denominado “Dez anos de Políticas para Agricultura Familiar – avanços e desafios”, que registrou as avaliações gerais sobre o ciclo de dez anos de governo federal do PT e as principais iniciativas adotadas enquanto políticas para o meio rural. Há um reconhecimento unânime de que processo histórico de construção das políticas agrícolas para os agricultores familiares e camponeses foi exitoso. Entre os principais pontos mencionados se incluem: a) reconhecimento do Pronaf como política resultante de propostas concebidas pelos movimentos sociais rurais e acolhidas pelo governo federal; b) elevação significativa dos recursos financeiros disponibilizados nos últimos dez anos; c) criação de linhas de crédito focadas em públicos específicos (jovem, mulher, ecologia etc.); d) criação do Seaf, PAA e Pnae; e) reestruturação da Ater etc.

Estes são os principais desafios que o seminário apontou:

■ *Ajustes e inovações no Pronaf* - faz-se urgente a realização de ajustes no Pronaf que propiciem facilidades no acesso aos agricultores que utilizam sistemas agroecológicos de produção e maior participação de jovens e mulheres. Também é necessário combater as práticas vinculantes da concessão do crédito aos insumos químicos, fator de indução do envenenamento dos trabalhadores rurais e dos alimentos produzidos. Como inovação no Pronaf, que se iniciem as tratativas para modelos desbancarizados de apoio financeiro à agricultura familiar e uma nova sistemática de crédito rural para os assentados pela reforma agrária.

■ *Ater* - garantir que a nova entidade nacional de Ater, anunciada pela presidenta Dilma Rousseff, fique sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Atuar fortemente para a ampliação dos recursos orçamentários da Ater, de modo a propiciar o maior número de agricultores familiares recebendo os serviços contratados.

■ *Garantia de renda* - iniciar as tratativas para desenvolvimento e implementação de uma nova política de sustentação de renda na agricultura familiar, nos moldes de um seguro de renda de caráter permanente e contínuo.

■ *Mercados institucionais* – garantir a ampliação do orçamento do PAA para 2 bilhões de reais até 2014, buscando a inclusão de um número maior de famílias participantes, principalmente das comunidades tradicionais e dos assentados pela reforma agrária. No âmbito do Pnae, intensificar a vigilância sobre os governos municipais que não cumprem a lei, deixando de adquirir o mínimo de 30% dos alimentos produzidos pela agricultura familiar.

■ *Comercialização* - resolver definitivamente as questões que impedem a implementação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (Susa), adaptando-o e adequando-o às condições da agricultura familiar. Este é um tema central para o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, na busca por sua autonomia financeira e sustentabilidade econômica.

Novos desafios para o Pronaf

1. Ampliar o número de beneficiários do Pronaf com melhor distribuição de recursos nas diferentes regiões do país. Simplificar as normas para o acesso ao Pronaf, reduzindo os custos intermediários, incluindo os cartoriais. Priorizar o acesso à documentação necessária destes potenciais novos beneficiários, com destaque para o acesso simplificado à titulação da posse da terra.

2. Criar novas formas de financiamentos para um conjunto de agricultores que não se adequam a este sistema. Para a reforma agrária, o Pronaf Grupo A não se mostrou adequado aos objetivos de estruturar e consolidar as unidades de produção dos assentados e permitir que eles acessassem outras linhas de crédito.

3. Adequar o Pronaf e seus mecanismos de proteção aos complexos sistemas de produção da agricultura familiar.

4. Criar outras formas de financiamento da agricultura familiar, como os Fundos Rotativos, os Sistemas de Trocas e/ou Pagamento em Produtos, os mecanismos de Compras Antecipadas, sem intervenção do sistema bancário.

5. Apesar de um crescente apoio à Assistência Técnica e Extensão Rural, é preciso avançar no apoio da Ater, a uma política como o Pronaf, para o fortalecimento das unidades de produção familiar.

6. Avançar no apoio às Cooperativas de Crédito Solidário para irradiar a atuação do Pronaf a diferentes tipologias de agricultores e regiões do país.

7. Criar fundos de aval para o financiamento às Cooperativas de Produção da Agricultura Familiar.

8. Ampliar as formas de acesso para a Juventude Rural e da Mulher Agricultora ao Pronaf.

9. Criar incentivos à adimplência de agricultores com dívidas junto ao Pronaf, facilitando a volta destes ao programa.

10. Adequar o Pronaf à agricultura agroecológica e à produção orgânica, com a liberação de créditos subsidiados, incorporadores de tecnologias apropriadas à realidade e adequados às diferenças regionais de bioma, cultura, formas de apropriação e uso da terra, bem como aos diferentes sistemas agroecológicos.

11. Apoiar um sistema de educação profissional direcionado à agricultura familiar realizado por entidades e organizações historicamente apoiadoras desse modo de produção; adotar calendário escolar com as especificidades locais e as atividades produtivas da família, com escolas rurais mais próximas da residência dos agricultores familiares. Implementar centros para a inclusão digital, viabilizar a instalação dos canais de televisão comunitários; fortalecer os programas de educação ambiental, de políticas sociais, de saúde e de valorização da cultura local; ampliar o acesso a diferentes níveis de educação à juventude rural, com o estabelecimento de incentivos como o Bolsa Jovem.

12. Garantir o fortalecimento e a aproximação de pesquisa, ensino e extensão para a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária, possibilitando o fomento da produção sustentável – sobretudo da agricultura de base agroecológica e de baixa emissão de carbono – de forma associada ao fortalecimento e ampliação da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública, ampliando a transferência da tecnologia e a construção do conhecimento tecnológico com vista a potencializar a produção da agricultura familiar em toda a sua diversidade.

13. Fortalecer os programas de compras institucionais da agricultura familiar – em especial o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Para tanto, se fazem necessários: a simplificação do sistema de acesso dos agricultores familiares aos programas por meio da criação de centrais de recebimento; apoio às cooperativas da agricultura familiar para escoamento dos produtos; estímulo à elaboração de cardápios regionalizados; educação alimentar para nutricionistas e merendeiras, a fim de que saibam selecionar os produtos de época da agricultura familiar para os cardápios. Por fim, também são necessárias regras claras e transparen-

tes para todo o processo, dando segurança aos agricultores familiares, suas organizações e gestores públicos envolvidos nos projetos.

Balço do Plano Safra da Agricultura Familiar

Os dados dos principais institutos de pesquisa apontam aumento da renda da agricultura familiar em 52% na última década, com mais de 5 milhões de brasileiros deixando a situação de pobreza e mais de 3,7 milhões ascendendo à classe média no setor rural.

O IDH-M melhorou, no conjunto de municípios do Brasil rural, através de um processo de desconcentração de renda com base na combinação de políticas sociais, como a aposentadoria rural para agricultores familiares – homens e mulheres aos 60 e 55 anos, respectivamente; transferência de renda, com programas como o Bolsa Família do Brasil Sem Miséria; e políticas mais estruturantes, como o Pronaf Crédito, o PAA, o Pnae, o apoio à reforma agrária e demais políticas que relatamos no Plano Safra.

CONCLUSÃO

Em termos demográficos, segundo dados do Censo realizado pelo IBGE, em 2010 o país tinha uma população de 190,7 milhões de habitantes, dos quais 84,4% residiam em áreas urbanas e 15,6% no meio rural. A última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2009) registrou 92,6 milhões de pessoas economicamente ativas, das quais 15,7 milhões (16,9%) realizam atividades na área agrícola, e, destas, 12 milhões em regime de economia familiar.

Considerando a população rural, no Brasil existem diversos tipos de agricultura. De forma sintética, os estabelecimentos rurais se dividem em dois grandes grupos: agricultores familiares e não familiares. Segundo o último Censo Agropecuário (2006), existem no país 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar, que correspondem a 24% da área ocupada, ou 80 milhões de hectares. Já a agricultura não familiar, patronal e/ou empresarial, está presente em 809 mil estabelecimentos, que correspondem a 76% da área ocupada, ou 254 milhões de hectares. Portanto, o Censo Agropecuário de 2006 apontou um crescimento no número de estabelecimentos rurais da agricultura familiar.

A agricultura familiar concentra 34% dos ingressos brutos no meio rural (IBGE, 2006). Segundo o MDA (2010), as cadeias de agricultura familiar representam 10% do PIB brasileiro. Trata-se de um setor estratégico para o país e um dos pilares do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. Por isso, esse conjunto de políticas fortalece o setor, aumenta a produção de alimentos e contribui para um crescimento com estabilidade econômica e so-

cial em todo o território nacional, no rural e no urbano.

Uma característica importante de todo esse processo e desenvolvimento das políticas públicas é que elas foram assentadas em marco legal sólido e abrangente, e consolidadas em leis, decretos, normas, resoluções, portarias, instruções normativas etc. As principais políticas e programas citados neste texto, além de marco legal, contam também com mecanismos de controle e participação social, seja através de mecanismos permanentes de diálogo ou do empoderamento e fortalecimento de conselhos setoriais ou regionais, que passam a ter responsabilidades delegadas sobre esses programas. A cada ano, de forma participativa, as principais organizações que representam a agricultura familiar contribuem para a qualificação do marco institucional que regula este conjunto de políticas.

Dessa forma, o Brasil saiu da condição de um país que praticamente ignorava a agricultura familiar e passou a ser uma importante referência internacional em políticas para o seu fortalecimento. Os novos desafios para a próxima década são manter os avanços até aqui conquistados, dar continuidade à qualificação das atuais políticas e promover a criação de novos instrumentos visando universalizar a inclusão socioprodutiva de toda a agricultura familiar em toda a sua diversidade, na construção de um modo de vida rural baseado na felicidade dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTAFIN, I. G. Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar: uma apreciação sobre a trajetória brasileira. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2003.
- BIANCHINI, V. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira (PR). Tese de doutorado. Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, 2010.
- _____; PERACI, A. S.; NUNES, S. P. A. A relação entre as reformas de descentralização e o desempenho dos serviços públicos no setor agropecuário – o caso do Sul do Brasil. Pesquisa elaborada através do Convênio FAO-RLC (Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe) e Deser (Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais), 2002.
- BITTENCOURT, G. A. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia (Unicamp), 2003.

- _____; GUANZIROLLI, C. *et al.* Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto. FAO/Incra, Brasília, 2000.
- _____; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. Anais do II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional, Campinas, 2001.
- _____; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. *Pesquisa&Debate*, São Paulo, v. 16, número 2 (28), p. 203-248, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Cartilha do Plano Safra da Agricultura Familiar, 2003-2013. Disponível em: <www.mda.gov.br>.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Um novo Brasil rural, 2003-2010. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/publicacoes/.2010>.
- _____. Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Programa de garantia de preços para a agricultura familiar (PGPAF). Disponível em: <www.mda.gov.br>.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <www.mds.gov.br/programas/>.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas “caras” do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para o autoconsumo? XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto (SP), julho de 2005.
- MATTEI, L. Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober). Fortaleza (CE), julho de 2006.
- _____. *Dez anos de Pronaf: síntese da produção e do debate acadêmico sobre o programa*. Brasília: MDA, 2006.
- SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. As duas caras do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005, Ribeirão Preto (SP). Instituições, eficiência, gestão e contratos no sistema agroindustrial, 2005. v. 1. p. 1-21.

PEDRO RAMOS

**A EVOLUÇÃO DA AGROPECUÁRIA
BRASILEIRA APÓS A
REDEMOCRATIZAÇÃO (1985-2010):
O PREDOMÍNIO DO LATIFÚNDIO
EXPORTADOR E A IMPORTÂNCIA DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar a evolução da agropecuária brasileira entre 1985 e 2010, estabelecendo suas relações com a permanência da questão agrária, destacando continuidades e discontinuidades de aspectos específicos de tais relações, assim como de outros vinculados à economia e à política brasileiras.

Na primeira parte, ressalta-se o fato de que vem predominando no país o crescimento de algumas lavouras cujas bases produtivas são latifundiárias, e cujos produtos (*in natura* ou processados) são voltados à exportação pelas cadeias produtivas que os dominam. Isto é feito considerando-se duas grandes regiões de produção e grupos de culturas, destacando-se as bases de seus crescimentos e a ocorrência de substituições entre elas. Na segunda parte se mostra, com base em dados censitários, que aquele crescimento foi e vem sendo feito com ocupações/empregos em queda não apenas relativa, mas absoluta, relacionando-se com um êxodo rural que gerou uma crise urbana, reflexo da crise agrária que tem sido perpetuada não obstante a importância, destacada a seguir, das ocupações geradas pela agricultura familiar e pelos projetos de assentamentos de trabalhadores rurais. Em seguida, demonstra-se que a expansão dos gêneros e classes da indústria de transformação vinculadas ou não àquelas lavouras não foram e não têm sido capazes de gerar empregos em quantidades suficientes para absorver os contingentes de brasileiros deslocados por aquele êxodo, o que ressalta a importância das demais ocupações urbanas, notadamente no caso dos trabalhadores sem qualificação técnica ou profissional.

A última parte, antes das observações finais, chama a atenção para o fato de que é possível melhorar significativamente o rumo que a economia brasileira tomou nas últimas três décadas, para o que pode contribuir a obediência à Constituição Federal e a efetiva aplicação de medidas que têm amparo legal para a realização da reforma agrária. É destacado que o maior obstáculo para que isto seja feito se encontra no âmbito do aparelho de Estado, considerado em suas três instituições – Executivo, Legislativo e Judiciário. Esta análise não ignora os avanços que a Constituição e a atuação dos governos civis, principalmente após 1994, realizaram em termos de políticas sociais, mas os considera limitados em face de nossa herança de desigualdade social, o que inclui considerar a sua extensão.

A EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS: AS “GRANDES LAVOURAS” DO PRESENTE E O AGRONEGÓCIO EXPORTADOR

Embora o objetivo aqui seja o de tratar a evolução da agropecuária brasileira após a redemocratização, a apresentação de muitos dados retrocede a 1970¹ a fim de salientar continuidades e descontinuidades. Assim, uma percepção de longo prazo sobre a evolução da estrutura fundiária subjacente às principais lavouras, atividades pecuárias e outras produções vegetais no Brasil é possível com os dados da tabela 1 a seguir, cujas fontes são os Censos Agropecuários. Cabe fazer apenas alguns poucos destaques, fundamentalmente, devido à extensão que demandaria a consideração dos diversos casos.

Tais dados mostram que a estrutura fundiária subjacente à produção de soja passou por uma enorme mudança: a área média dos estabelecimentos que tinham nela sua atividade econômica mais do que decuplicou entre 1970 e 2006; e chama atenção a diminuição do número de estabelecimentos que a produziram entre 1985 e 1995, em grande medida devido à crise setorial, que demandou uma demorada negociação das dívidas acumuladas no período e cuja solução envolveu perdão parcial. O caso do algodão também deve ser destacado (ver nota 2 sob a tabela): a produção do arbóreo foi praticamente extinta, e atualmente é produzido apenas o herbáceo em grandes latifúndios da região Centro-Oeste, para onde se transferiram as produções que ocorriam principalmente em São Paulo e no Nordeste, mas que foram inviabilizadas e/ou dizimadas pela praga do “bicudo”. A área média dos estabelecimentos que dependiam economicamente de sua produção passou de

1. Como observado em Szmrecsányi & Ramos (1997), foi após 1969 que o financiamento da agropecuária brasileira (com base no Sistema Nacional de Crédito Rural) passou a privilegiar os grandes estabelecimentos, e foi após 1974, com a elevação dos índices anuais de inflação, que ele passou a embutir um subsídio, o que se prolongou até 1987.

31 para quase 282 hectares entre 1995 e 2006. Neste deslocamento, a sua colheita passou a ser integralmente mecanizada, dispensando a ocupação de trabalho na coleta manual.

No caso da cana, os estabelecimentos que a produziam tinham uma área média de 61,5 hectares em 1970, e seu cultivo mais do que dobrou em 2006; o número de estabelecimentos caiu após 1985 e mais significativamente após 1995, e manteve-se quase sem alteração em 2006. Outro fator que contribuiu para esta trajetória (além da crise) foi a extinção do IAA em 1990, que implicou, por sua vez, a extinção da política que, mesmo residualmente, procurava proteger os pequenos fornecedores, já que incluía a administração de preços minimamente remuneradores da cana. Esta política teve fim em fevereiro de 1999 (depois das eleições de outubro de 1998), acompanhando também o fim dos preços oficiais do açúcar cristal *standard* e do álcool hidratado.

A partir, sobretudo, da virada do século, vem ocorrendo uma alteração na ocupação da força de trabalho nesta cultura: devido à convergência da ação dos movimentos ambientalistas, de luta pelo respeito aos direitos trabalhistas (Pastoral do Migrante; ação do Ministério Público; Compromisso Nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar, assumido com o governo Lula em 2009; Protocolo Agroambiental, assinado com o governo de São Paulo em 2007) e de proteção ao menor (exemplo da ação do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, criado em 1998), bem como à saúde pública (via pesquisas de médicos pneumologistas etc.), vem avançando significativamente a mecanização integral da colheita de cana, com o uso de comboios de equipamentos comandado pelas colhedoras automotrizes que cortam cana crua, ou seja, sem queima prévia, embora, mesmo em São Paulo – estado de maior uso desta prática –, ainda sejam encontradas áreas onde se queima cana na colheita mecânica, já que a máquina tem maior rendimento. Isto é condenável, seja devido à perda de material que poderia gerar energia (palha), seja devido aos impactos ambientais negativos, ou ainda porque a aquisição daquelas máquinas pelos produtores (usineiros e grandes fornecedores) é feita, em geral, com financiamento subsidiado (via taxa de juro) no âmbito do programa Moderfrota do BNDES. Cabe lembrar que um dos motivos que deu origem ao Compromisso Nacional já citado foi o fato de que ocorreram 20 mortes de cortadores de cana queimada em São Paulo entre 2007 e 2009, cuja causa, ao que tudo indica, foi o excesso de esforço físico envolvido na tarefa. Um dos principais objetivos deste Compromisso Nacional inclui o treinamento e qualificação de tais trabalhadores, mas é amplamente sabido que a alteração não pode

garantir emprego para parte significativa deles, já que aquele “comboio” emprega apenas um quarto, aproximadamente, dos que eram ocupados no corte manual².

Em síntese, os casos da soja, da cana e do algodão podem ser considerados como os mais representativos das atuais “grandes lavouras” no Brasil contemporâneo (ou “lavouras de ricos”, para empregar uma expressão usada por historiadores). No caso do café, a área média dos estabelecimentos que o produziram, depois de elevar-se entre 1970 e 1985, caiu até 2006. Sua colheita é outro caso de mecanização recente, mas a produção de sua colhedora automatizada começou em meados da década de 1970. Não é possível acompanhar o caso do milho até o Censo Agropecuário de 2006, mas se trata de uma lavoura com heterogeneidade em termos regionais, quanto aos produtores e à tecnologia usada. O fumo, como se sabe, é uma cultura típica da agricultura familiar e de estabelecimentos de pequeno tamanho, o que fica indicado pela relativa estabilidade da área média daqueles que tinham nela sua principal atividade econômica. A campanha antitabagista, de amplo alcance e apoio, tem colocado o problema de encontrar uma produção que substitua sua importância para os produtores familiares principalmente do Sul do país.

É impressionante o crescimento, nos dois subperíodos, do número de estabelecimentos que se dedicam à avicultura, assim como dos voltados à horticultura e floricultura depois de 1985 – esta com um crescimento maior da área média. E a área média dos estabelecimentos voltados à silvicultura caiu muito entre 1985 e 2006 (Tabela 1).

Na tabela 2, as principais lavouras brasileiras foram consideradas, nos anos de 1985 e 2006, a partir de seus principais usos, o que deu origem a três grupos, tendo em conta os estabelecimentos que as colheram e suas áreas colhidas, assim como sua forma de cultivo (se simples ou não). É possível notar que algumas lavouras diretamente destinadas ao consumo humano (arroz, feijão, batata, trigo, banana) tiveram áreas colhidas totais em recuo, enquanto que as áreas médias cresceram. Entre as indiretamente destinadas ao consumo humano – porque usadas principalmente para alimentação animal

2. Entre 1984 e 1986, ocorreram greves nos canaviais paulistas cuja principal razão, entre outras, foi a resistência dos cortadores de cana pelo fato de os proprietários quererem introduzir o “sistema de sete ruas”, que diminuiria custos da colheita e elevaria a extração de mais-valia absoluta. Os produtores buscaram inibir tal resistência com a ameaça da introdução das colhedoras automatizadas. Isto está tratado em Ramos (2008), estudo que contém ainda uma análise sobre as perspectivas de ocupação na lavoura canavieira, que, ao lado da laranja, ocupa contingente significativo de trabalhadores não qualificados, mas que vem diminuindo principalmente nos estados do Centro-Sul. O café ocupa proporcionalmente menor quantidade, tanto em São Paulo como em Minas Gerais e no Espírito Santo. Outra colheita que passou por mecanização foi a do amendoim.

Tabela 1

Números e áreas médias decorrentes das áreas totais dos estabelecimentos produtores de bens agrícolas dedicados a criações animais e outras atividades, segundo a atividade econômica Brasil, 1970, 1985, 1995-1996, 2006

Atividade econômica	1970		1985		1995 ⁽⁸⁾		2006		Evolução do número de estabelecimentos (em %)	
	Nº estab.	AM.*	Nº estab.	AM.*	Nº estab.	AM.*	Nº estab.	AM.*	70/85	85-06
Lavouras										
Agave	Não ap.	Não ap.	16.162	56,30	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	-	-
Algodão ⁽²⁾	166.259	25,32	216.061	26,96	36.701	31,29	6.607	281,88	30	-96,9
Amendoim ⁽⁷⁾	46.954	15,29	5.966	26,11	Não ap.	Não ap.	16.013	18,30	-87,3	168,4
Arroz ⁽⁸⁾	575.86	50,71	459.056	54,87	228.722	40,25	548.409	33,98	-20,3	19,5
Banana	59.312	29,74	106.616	29,87	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	79,8	-
Batata-inglesa	19.508	24,56	15.037	28,9	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	-22,9	-
Cacau	30.431	58,5	71.438	41,43	43.484	37,36	42.927	35,71	134,8	-39,9
Café	256.467	34,93	237.938	41,37	153.571	35,94	189.193	31,48	-7,2	-20,5
Cana-de-açúcar	88.920	61,46	85.048	89,08	64.431	115,13	64.812	132,62	-4,4	-23,8
Coco ⁽³⁾	Não ap.	Não ap.	45.658 ⁽³⁾	17,01	Não ap.	Não ap.	Não ap.	N. ap.	-	-
Feijão	424.016	18,09	520.433	18,19	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	22,7	-
Fumo	Não ap.	Não ap.	108.151	14,33	121.923	14,01	126.407	13,98	-	16,9
Laranja	33.596	24,01	47.952	35,67	48.739	37,33	34.604	36,91	42,7	-27,8
Mamona	Não ap.	Não ap.	49.175	24,95	Não ap.	Não ap.	Não ap.	N. ap.	-	-
Mandioca	692.701	16,29	542.508	16,31	Não ap.	Não ap.	Não ap.	N. ap.	-21,7	-
Milho	800.606	26,1	554.565	28,07	310.303	31,58	Ver (8)	Ver (8)	-30,7	?
Soja	111.720	17,38	176.101	84,26	122.991	122,93	134.852	184,35	57,6	-23,4
Trigo	62.015	48,07	54.103	46,81	1.090	60,67	Ver (8)	Ver (8)	-12,8	?
Uva	15.904	18,94	10.597	15,42	12.034	17,16	15.213	18,90	-33,4	43,6
Silvicultura ⁽⁴⁾	8.840	312,02	15.263	572,32	4.945	359,03	66.667	126,61	72,7	336,8
Horticultura e floricultura	22.067	11,05	41.919	11,97	78.210	13,09	185.975	22,04	90	343,7
Avicultura	10.016	20,07	54.749	27,06	161.570	31,34	392.462	31,3	446,6	616,8
Pecuária										
Bovinos	639.465	229,03	1.420.155	147	1.058.731	190,07	1.610.848	123,42	122,1	13,4
Suínos	118.456	26,87	236.660	24,76	66.954	31,02	109.719	31,28	99,8	-53,6
Ovinos ⁽⁶⁾	12.590	116,95	28.512	82,17	15.309	67,86	73.192	63,05	126,5	156,7
Outros animais ⁽¹⁾	17.317	84,23	64.867	61,13	32.054	61,31	31.397	83,89	274,6	-51,6
Extração vegetal ⁽⁵⁾	129.126	100,8	239.366	69,37	153.463	93,02	93.217	61,06	85,4	-61,1
Inv. cps. engorda	25.187	191,28	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	Não ap.	N. ap.	-	-

Fonte: FIBGE, Censos Agropecuários de 1970, 1985, 1995-1996 e 2006.

Nota: (1) Em 1970, 1985 e 1995, não há especificação dos animais; em 2006, referem-se a "outros animais, inclusive de grande porte"; (2) Em 1970 e 1995, apenas algodão em caroço; em 1985, não incluem os dados do algodão arbóreo; em 2006, "cultivo de algodão herbáceo e outras fibras da lavoura temporária"; (3) Em 1985, é "coco-da-baía"; (4) Em 2006, "florestas plantadas"; (5) Em 1995, "exploração florestal"; em 2006, "florestas nativas"; (6) Em 2006, "ovinos e caprinos"; (7) Em 2006, refere-se a "cultivo de oleaginosas, exceto soja"; (8) Em 2006, refere-se a "cultivo de cereais", em que estão incluídos arroz, milho e trigo; (8) Há dois grupos denominados "outros produtos": nas lavouras temporárias, soma 977.729 estabelecimentos, área média de 18,94 ha; nas permanentes, 263.704 e 29,33 ha respectivamente. Obs.: AM = Área média.

–, cabe destaque novamente para o grande crescimento da área colhida com soja, seja a total, seja a média. A comparação entre os crescimentos das duas áreas médias (223% da área média colhida e 119% da área média dos estabelecimentos) evidencia que houve tanto uma substituição de estabelecimentos menores por maiores nesta atividade econômica (ou seja, saída de menores, permanência e entrada de maiores, algo que os dados da tabela 1 já indicaram) como a substituição de lavouras ou uso das reservas de terras no interior dos que ficaram. Algo semelhante ocorreu com a única lavoura considerada como de “uso misto”: a da cana³. A diferença é que, neste caso, o crescimento da área média colhida foi muito maior (206%) quando comparado com o da área média dos estabelecimentos (49%).

Não se fazem aqui comparações para outros casos, assim como não são apresentados outros dados em decorrência do espaço⁴.

A predominância da forma de cultivo simples (não consorciado, não misto etc.) constitui-se em indicação da prática de monocultura extensiva, que ameaça a biodiversidade e gera enormes perdas quando falham os usos (ou os resultados esperados) de herbicidas, inseticidas, enfim, agrotóxicos em geral; ou quando surgem novas pragas, doenças ou mutações, o que vez por outra tem ocorrido. Em 2006, foi nas lavouras de mamona, de feijão-fradinho e de feijão em cor que tal prática menos ocorreu.

O grupo de lavouras sob a denominação “para outros usos” é bastante heterogêneo, formado tanto por aquelas que geram produtos secundários para consumo humano (laranja) como matérias-primas para a indústria de transformação (algodão).

As tabelas 3 e 4, a seguir, contribuem para a percepção do que ocorreu com a expansão do uso do solo para a produção dos principais grãos no Brasil, assim como cana e algodão, considerando-se duas grandes áreas, para destacar as da fronteira (Centro-Oeste e Norte) e para estender a análise até 2010. Os dados da tabela 3 mostram que, além da mencionada queda da área colhida com algodão nas três regiões de ocupação antiga (Sul, Sudeste e Nordeste),

3. É verdade que o algodão e a soja também têm uso misto, porque, além dos usos principais indicados, permitem a obtenção de óleos. A soja vem se constituindo, recentemente, na principal fonte de produção de biodiesel, seguida do sebo bovino e do algodão. O sorgo é tanto granífero como sacarífero, e sua produção para a obtenção de etanol é incipiente no Brasil, mas deve crescer.

4. Dados censitários trabalhados por Hoffmann & Ney (2010, p. 20) mostram que o Índice de Gini da distribuição da posse da terra no Brasil pouco se alterou entre 1985 (0,858) e 2006 (0,856); a proporção da área total ocupada pelos 5% maiores estabelecimentos elevou-se um pouco (de 69 para 69,3%), e a dos 50% menores manteve-se igual (2,3%). Nunca é demais lembrar que os dados censitários, assim como os do cadastro do Incra, não consideram as áreas dos estabelecimentos imóveis de um mesmo proprietário.

Tabela 2

Número de estabelecimentos, área colhida (total e média) e % da área em cultivo simples - principais lavouras (1985 e 2006)

Brasil, 1985 e 2006

Variáveis	Situação em 1985 (áreas em ha)				Situação em 2006 (áreas em ha)			
	N. inf.	Ár. colhida	Ár. média	% c.s.	N. inf.	Ár. colhida	Ár. média	% c.s.
			Alimentícias "diretas"					
Arroz em casca	1.679.963	5.173.330	3,08	80,8	396.628	2.409.587	6,08	81,4
Feijão em grão (preto)	2.946.163	5.915.575	2,01	30,1	269.018	764.418	2,84	82,1 (preto)
Feijão em cor	-	-	-	-	462.380	1.424.846	3,08	51,8
Feijão-fradinho	-	-	-	-	782.034	2.138.432	2,73	43,3
Trigo em grão	142.717	2.518.086	17,64	100	34.027	1.300.006	38,21	79,2
Mandioca	1.560.594	1.635.594	1,05	64,8	832.189	2.702.102	3,25	72,0
Batata-inglesa	174.029	106.467	0,61	91,2	44.154	72.958	1,65	90,9
Amendoim	75.915	127.265	1,68	n. d.	67.298	66.369	0,99	78,9
Banana	795.411	378.802	0,48	n. d.	172.314	259.776	1,51	83,5
			Alimentícias "indiretas"					
Milho em grão	3.461.551	12.040.441	3,48	44,9	2.030.122	11.724.362	5,78	80,1
Soja em grão	420.204	9.434.686	22,45	91,7	215.977	15.646.980	72,45	96,7
Sorgo	4.081	66.860	16,38	n. d.	-	Não aparece	-	-
Para uso misto (alimento - açúcar; agrocombustível - etanol, além de álcool para outros fins)								
Cana-de-açúcar	402.542	3.798.117	9,44	97,3	192.845	5.577.651	28,92	97,0
			Para outros usos					
Agave	18.417	178.362	9,68	n. d.	6.513	72.470	11,13	91,6
Algodão/caroço (herbáceo)	438.480	2.048.772	4,67	77,5	13.290	786.974	59,22	97,1
Algodão arbóreo	213.498	930.030	4,36	n. d.	-	-	-	-
Fumo em folha	147.889	276.187	1,87	n. d.	156.935	567.974	3,62	93,4
Mamona	152.052	594.569	3,91	n. d.	23.681	110.744	4,68	41,3
Cacau (amend.)	112.141	691.026	6,16	n. d.	73.834	515.871	6,99	66,9
Café em coco (arábica)	525.610	2.636.704	5,02	n. d.	200.859	1.292.290	6,43	93,0
Café canephora	-	-	-	-	85.984	395.561	4,60	90,2
Coco-da-baía	210.871	109.306	0,52	n. d.	43.673	73.808	1,69	84,5
Laranja	888.990	632.525	0,71	n. d.	68.536	596.919	8,71	95,6
Uva de mesa	66.193	12.646	0,19	n. d.	10.942	19.627	1,79	97,1
Uva/vinho, suco	113.834	46.011	0,40	n. d.	21.372	43.856	2,05	98,3

Fonte: FIBGE, Censos Agropecuários de 1985 e de 2006.

Obs.: a) Em 2006, os dados se referem aos estabelecimentos que apresentaram mais de 50 pés nos casos da banana, cacau, café, coco-da-baía, laranja e uvas. No caso da cana, apenas aqueles com área colhida superior a 1 hectare; b) Amendoim em 1985: duas safras.

entre 1985 e 2006 recuaram também as áreas colhidas de arroz, feijão, trigo e milho, tendo crescido apenas as de cana e soja, as quais já haviam sido as que mais cresceram entre 1970 e 1985, seguidas da de feijão. Assim, o que tais dados indicam é inequívoco: o Brasil não enfrentou, até meados da década

passada, problemas de oferta de alimentos por conta da expansão da produção dessas culturas nas regiões de ocupação recente. Contudo, se se quer preservar o que resta da Amazônia e do Cerrado e proteger o Pantanal, sem, no entanto, que venhamos a ter problemas com o abastecimento de alimentos no mercado interno, o sinal de alerta é evidente, pois mesmo naquelas regiões mencionadas já vem ocorrendo um intenso processo de substituição da produção de culturas tipicamente alimentares por cana, algodão, soja e milho. Parece que não cabe pensar em garantir nossa soberania alimentar com base na troca entre as exportações de bens *in natura* (soja, milho, algodão) ou processados (açúcar, etanol, farelo, óleo etc.) a partir destas ou de outras lavouras e a importação principalmente de outros cereais para garantir a alimentação da população brasileira⁵.

Tabela 3

Evoluções das áreas colhidas com grãos, algodão e cana nas duas grandes regiões Brasil, 1960, 1970, 1985 e 2006 (em mil hectares)

Culturas	BR*	Reg. de ocup. antiga (S + NE + SE)			Evol. %	Reg. de ocup. recente (C-O + N)			Evoluções %**	
	1970	1970	1985	2006	85-06**	1970	1985	2006	70-85	85-06
Algodão	4,15	1.397,7	1.923,8	291,3	-8,60	87,6	124,9	495,7	2,39	6,78
Arroz	2,95	2.955,1	3.024,9	1.831,1	-2,36	1.357,1	2.148,4	578,5	3,11	-6,06
Cana	4,84	1.675,8	3.650,4	4.951,7	1,46	19,5	147,7	626,0	14,45	7,12
Feijão	1,81	3.715,0	5.475,7	4.040,5	-1,44	366,9	512,3	287,2	2,25	-2,72
Milho	3,54	9.813,7	10.554,7	9.045,7	-0,73	856,5	1.485,7	2.678,6	3,74	2,85
Soja	5,83	2.159,1	6.987,8	8.865,0	1,14	26,7	2.446,8	6.782,0	35,15	4,97
Trigo	5,44	2.055,3	2.363,7	1.268,1	-2,92	2,6	154,4	31,9	31,29	-7,23

Fontes: FIBGE, Censos Agropecuários de 1970, 1985 e 2006.

Obs.: * Áreas médias colhidas. A expansão ocorrida neste indicador, no caso da soja, fica ainda mais evidente; ** Em taxas anuais de crescimento.

A observação feita no final do parágrafo anterior fica reforçada quando se levam em conta os dados da tabela 4. Eles mostram que os rendimentos físicos por hectare nos casos da cana e da soja foram os que menos se elevaram recentemente, e, portanto, o crescimento de suas produções vem ocorrendo através principalmente da incorporação de novas áreas (efeito-escala), que vem se associando à concentração fundiária e substituindo (efeito-subs-

5. Três aspectos de uma matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo* (edição de 25/6/2013, p. B6) sobre importação de feijão pelo Brasil: "48% é a alta do preço do feijão-carioca em 2013, até junho, segundo o IPCA-15"; "Este é o segundo ano consecutivo em que o feijão é um dos vilões da inflação – reflexo de problemas climáticos e do menor interesse do produtor, que vem substituindo a cultura por soja e milho"; "a área plantada de feijão vai totalizar 3 milhões de hectares no país, a menor registrada desde o início da série histórica da Conab (...), em 1976".

Tabela 4

Áreas colhidas e rendimentos das culturas de grãos, algodão e cana nas duas grandes regiões Brasil, 1985 e 2010 (em mil hectares, rendimentos em t/ha)

Culturas	Regiões de Ocupação Antiga (ROA)				Regiões de Ocupação Recente (ROR)				Brasil					
	1985		2010		1985		2010		1985		2010		Evolução % ⁶	
	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.	Áreas	Rend.
Algodão	1.924	1,03	322	3,58	125	1,64	503	3,55	2.049	1,06	825	3,56	-3,6	5,0
Arroz	3.025	2,11	1.973	4,68	2.148	1,22	735	2,83	5.173	1,74	2.708	4,18	-2,6	3,6
Cana	3.650	60,7	7.934	79,1	148	56,0	1.250	82,7	3.798	60,5	9.184	79,6	3,6	1,1
Feijão	5.476	0,36	3.099	0,87	512	0,48	408	1,42	5.988	0,38	3.507	0,93	-2,1	3,6
Milho	10.555	1,46	8.576	4,38	1.486	1,62	4.281	4,22	12.040	1,48	12.857	4,33	0,3	4,4
Soja	6.988	1,73	12.266	2,87	2.447	1,91	11.060	3,01	9.435	1,77	23.326	2,94	3,7	2,1
Trigo	2.364	1,52	2.095	2,63	154	1,55	57	2,81	2.518	1,52	2.152	2,64	-0,6	2,2

Fontes: FIBGE, Censo Agropecuário de 1985 e Anuário Estatístico de 2010.

Obs.: * Evoluções em taxas anuais.

tituição) lavouras menos rentáveis e/ou mais sujeitas a riscos climáticos e de preços. Embora seja muito importante considerar a elevação dos rendimentos por área nestas duas lavouras no futuro imediato, assim como a continuidade de ganhos de rendimento nas demais lavouras que constam da tabela (bem como de outras), não cabe menosprezar os problemas relacionados aos sinais que estão dados, mesmo tendo em conta que aquelas lavouras vêm também substituindo parcialmente a pecuária extensiva de corte (a de leite, como se sabe, é mais intensiva em tecnologia mesmo no Brasil) principalmente nas áreas de fronteira, já que ela sempre foi (e é) a primeira atividade a ocupar espaços vazios e apresentar rentabilidade dependente de um sistema de criação e engorda que envolve baixos custos variáveis. Apenas recentemente cresceu o uso de sistemas mistos (com rações, piquetes etc.) e, principalmente, de confinamento⁶.

Um trabalho que estimou a contribuição dos chamados três “fatores de produção” para a evolução da produtividade da agropecuária brasileira concluiu que “tanto no período de 1970 a 2006 como no de 1995 a 2006, a taxa de crescimento anual da produtividade da mão de obra foi superior à do crescimento da produtividade da terra” (Gasques *et al.*, 2010, p. 34-35), sendo que as estimativas mostram que as taxas do segundo período foram menores. Isto pode ser tomado como um indicador de que, nos próximos anos, os ren-

6. Sobre tais efeitos relacionados à expansão das lavouras de cana, de soja e da pecuária no Centro-Oeste, ver Correa (2013). Para o período 1995-2006, ver também Ipea (2013-a). Cabe lembrar que os índices de lotação da pecuária brasileira, notadamente a de bovinos, ainda são muito baixos quando comparados com os internacionais.

dimentos por área não repetirão crescimentos tão significativos. Mas o mais importante aqui é destacar que a mão de obra continua sendo o “fator mais poupado” na evolução da agropecuária brasileira⁷.

Os processos aqui considerados guardam relação com a ausência ou insuficiência de algumas políticas agrícolas no Brasil (em especial as que podem eliminar ou diminuir os riscos acima mencionados) e têm contribuído, junto com outros aspectos (muitos deles denominados “custos de transação”, a exemplo dos associados à forma de atuação dos agentes financiadores), para inviabilizar ou tornar bastante difícil a sustentação econômica dos produtores/proprietários de menor porte ou recursos. Enfim, todos estes aspectos têm dado enorme contribuição para a ideia de que é necessário ter escala para ser viável manter-se produtor rural. Tal ideia ganhou força nos últimos anos e tem sido defendida por muitos, inclusive por acadêmicos⁸.

Mas não há dúvidas de que nossas principais produções agropecuárias foram e têm sido fundamentais para que o Brasil voltasse a ser, a partir do início do Século XXI, um grande exportador de bens agropecuários, processados ou não, além dos bens extrativo/minerais⁹. A tabela 5 contém dados e informações sobre as dez principais cadeias exportadoras do chamado “agronegócio” brasileiro e sobre os países ou áreas de destino de tais bens em 2011. Cabe apenas destacar que a liderança do complexo da soja é em grande medida de-

7. O quadro 2 (p. 38) do mesmo trabalho mostra que a participação do pessoal ocupado nos custos totais de produção caiu de 51% em 1970 para 46,5% em 1995/1996, e 16,1% em 2006. Convém observar que a “poupança” de força de trabalho também caracteriza a evolução das atividades industriais, de comércio e de serviços.

8. Os casos da cana e da soja são os mais ilustrativos quanto à ideia de que é necessário ser (muito) grande para ser economicamente viável. Dados de outros autores (Wilkinson, Reydon & Di Sabbato, 2012) mostram que os estabelecimentos com mais de mil hectares elevaram suas participações nas áreas colhidas totais, principalmente no caso da cana. A participação das áreas totais de tais estabelecimentos no total de áreas pouco se alterou, sendo que suas áreas médias caíram de 3.231 em 1996 para 3.124 hectares em 2006; já a área média colhida de cana passou de 663 para 1.949 hectares, respectivamente; ou seja, quase triplicou. Isto reforça a crítica: mesmo que se queira argumentar que a escala nas atividades agropecuárias é tão importante quanto nas dos setores industriais, não é necessário haver monoculturas tão extensas e imóveis ou estabelecimentos tão grandes como de fato há no Brasil.

9. Dados apresentados por Sturgeon et al. (2013, p. 30) sobre o perfil das exportações de “produtos industriais” de um grupo de seis “economias emergentes” (China, Brasil, Rússia, Índia, Coreia do Sul e México) mostram que o do Brasil apresentou em 2011 a seguinte distribuição: 32% de produtos primários, 37% de baseados em recursos naturais, 5% de baixa tecnologia; 19% de média tecnologia e 4% de alta tecnologia. A China, a seguinte distribuição, respectivamente: 3%; 9%; 30%; 24% e 33%. Apenas a Índia apresentou um percentual maior que o do Brasil no item “baseado em recursos naturais” (39%). O México: 38% de média e 22% de alta tecnologia; a Coreia do Sul: 45% e 27%, respectivamente. Na mesma página, outra tabela mostra que os dez principais produtos brasileiros de exportação tiveram em 2011 uma participação de 53,5% na pauta de exportações; nenhum deles de alta tecnologia. As maiores participações foram: “minério de ferro e seus concentrados”, 16%; “petróleo bruto e óleos de minerais betuminosos”, 8,4%; e “sementes e frutos oleaginosos, para extração de óleo”, 6,4%. A participação do Brasil nas exportações mundiais de *commodities* primárias passou dos 2,77% em 2000 para 4,66% em 2009 (cf. Nassif, 2011, p. 43).

corrente das vendas *in natura* deste produto para a China, que aparece como nosso segundo maior comprador. Impressiona o crescimento das exportações de carnes (bovina, suína e de aves) e do “complexo sucroalcooleiro”, do triênio inicial para o último, bem como o desaparecimento das exportações de produtos florestais no último triênio. Também chama a atenção o baixo valor das exportações para o Mercosul.

Tabela 5

Exportações do “agronegócio”, principais cadeias
Brasil, 2001/2002/2003 e 2009/2010/2011

Cadeias/setores	Média 2001/2/3	Média 2005/6/7	Média 2009/10/11	Principais mercados em 2011	
				País ou área	US\$ milhões
Complexo soja	6.473,0	10.054,3	19.495,3	União Europeia	19.259
Produtos florestais	4.598,3	7.967,7	--	China	14.621
Carnes	3.436,7	9.376,7	13.726,7	Ásia (ex. O.M., Japão, China)	9.598
Couros, produtos de couro, peleteria	2.370,7	3.361,7	3,7	Oriente Médio (O.M.)	8.489
Complexo sucroalcooleiro	2.310,3	6.344,7	13.319,7	África (exclui O.M.)	8.440
Café	1.449,3	3.395,0	6.259,0	EUA	4.586
Sucos de fruta	1.075,3	1.709,7	2.081,0	Aladi (exc. Mercosul)	4.137
Fumo e seus produtos	1.014,0	1.907,0	2.914,3	Federação da Rússia	4.016
Fibras e produtos têxteis	1.005,7	1.493,0	1.172,5 ⁽¹⁾	Japão	3.247
Frutas (inclui nozes e castanhas)	424,7	804,0	906 ⁽²⁾	Mercosul	1.449

Fonte: Mapa – Intercâmbio comercial do agronegócio, vários anos.

Nota: 1) Apenas para os anos de 2009 e 2010; 2) Apenas para 2010.

O ESVAZIAMENTO DAS ZONAS RURAIS E OCUPAÇÃO/EMPREGO EM QUEDA NAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS

Como se sabe, a expansão do “agronegócio” brasileiro, baseada na preservação e ampliação do latifúndio, foi reforçada e, mais ainda, consolidada no período militar. Isto foi tratado por diversos autores e denominado processo de modernização conservadora, o qual – vale insistir – é algo que se refere à sociedade brasileira como um todo, e não apenas ao setor agropecuário. Foi naquele período que se deu a expulsão de milhões de trabalhadores e moradores das zonas rurais para as áreas urbanas e das atividades agropecuárias para as lides urbana/industriais, em um movimento de êxodo que gerou uma “metropolização” e uma “periferização” sem precedentes em nossa sociedade (cf. Martine, 1987, p. 66-67). Esta foi uma das heranças deixadas pelos governos militares. Outras, além da desigualdade social ampliada, foram a dívida externa, a dívida interna e um processo inflacionário em agravamento.

A apresentação de dados sobre a migração rural-urbana é feita na tabela 6 e mostra que foi na década de 1970 que ocorreu seu maior êxodo, que chegou a atingir nada menos do que 17,4 milhões de pessoas, tendo alcançado 42% da população que vivia nas zonas rurais em 1970. Nas duas décadas seguintes, os números correspondentes foram bem menores, mas, somados, são maiores do que os daquela década. Contribuiu para estas quedas, sem dúvida, a política de assentamento de trabalhadores rurais a partir da Nova República (o que será considerado a seguir). E foi assim que a opção pelo latifúndio “atirou milhões de famílias rurais em sórdidos purgatórios que cercam metrópoles, aglomerações e centros urbanos” (Veiga, 2005, p. 4). Portanto, o êxodo rural entre 1960 e 2000 envolveu quase 50 milhões de pessoas (número maior do que a atual população da Argentina) e só não foi maior porque a taxa de natalidade no Brasil caiu depois de 1960¹⁰. Dados dos censos demográficos de 2000 e de 2010 mostram que as populações rurais das duas regiões de fronteira aumentaram: a do Centro-Oeste de 1,5 para 1,6, e a do Norte de 3,9 para 4,2 milhões de pessoas¹¹.

Tabela 6

Dados sobre alguns indicadores da agricultura brasileira e sobre o êxodo rural Brasil, 1980 - 2006

Anos/ Censos	Tratores		Pessoal ocupado		Distribuição em % do pessoal ocupado ⁽²⁾				Pea agr. ⁽¹⁾		Migração rural-urbana líquida ⁽³⁾
	Nº	Taxa cresc.	Nº	Taxa cresc.	Rmnr	Emps.	Parcs.	O.C.	Nº	% t.	
1970	165.870	10,46%	17.582.089	1,18%	80,23	15,04	3,43	1,31	13,1	44,6	Décadas ⁽³⁾
1980	545.205	11,03%	21.163.735	0,79%	73,91	23,33	2,33	0,42	13,1	29,9	60-70: 13,6 35
1985	665.280	4,06%	23.394.919	2,02%	75,40	21,20	2,00	1,39	-	-	70-80: 17,4 42
1995/6	803.742	1,91%	17.930.890	-2,62%	75,89	20,49	1,62	2,01	16,7	24,5	80-90: 9,2 24
2006	820.673	0,19%	16.567.544	-0,72%	77,27	21,97	0,50	0,26	17,3	18,6	90-00: 9,5 27

Fontes: Merrick & Graham, 1981, p. 201204; FIBGE (Censos Agropecuários); Martine & Alves, 2011.

Notas: (1) PEA agrícola e migração rural-urbana líquida em milhões de pessoas; % t. = % da PEA agrícola no total da PEA; (2) Rmnr = Responsáveis e membros não remunerados da família, Emps. = Empregados permanentes e temporários; o.c. = ocupados ou empregados em outra condição; Parcs. = parceiros; (3) Trata-se do percentual da população rural no início do período.

10. Para Neri *et al.* (2012, p. 266), “Seguramente, nenhuma transformação foi mais importante na vida do Brasil e dos brasileiros que a migração campo-cidade” entre 1940-1950 e 2010, e “a chance de um brasileiro que tem setenta anos ou mais hoje ter nascido na área rural é predominante”

11. “Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da população da França” (Maricato, 2001, p. 16). Alves, Souza & Marra (2011, p. 82) apresentam números significativamente menores dos constantes na tabela 6 para os êxodos nas décadas indicadas. Quanto à de 2000-2010, estimaram um êxodo de 5,6 milhões de pessoas (17,6% da população rural em 2000), sendo 2,2 milhões referentes ao Nordeste, e 1,9 ao Sudeste.

Dentre os dados da tabela 6, convém chamar a atenção para o fato de que entre 1970 e 1985 o número de pessoal ocupado na agropecuária brasileira foi crescente, e decrescente depois disso, com a parceria sendo quase extinta. Cabe observar que o número de empregados está subestimado, já que o de trabalhadores temporários que consta dos Censos Agropecuários refere-se apenas aos contratados diretamente pelos proprietários dos estabelecimentos, não captando os arregimentados pelos intermediários. A PEA agrícola, que atingia quase 30% da total em 1980, passou para 18,6% em 2006.

O uso de outra fonte de dados permite captar dois outros aspectos relacionados à situação dos empregados em atividades agropecuárias; trata-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE¹². O primeiro deles relaciona-se ao fato de que muitos não contam com a proteção da legislação trabalhista: conforme mostram dados das PNADs de 1992 e 2009 apresentados por Oliveira & Hoffmann (s.d.), o número de “empregados sem carteira” na agricultura brasileira caiu naquele período, mas em 2009 ainda era de 2,769 milhões. Os autores concluíram que “o efeito do salário mínimo, enquanto mecanismo de proteção dos trabalhadores localizados nos estratos inferiores da distribuição, é nítido apenas no segmento mais estruturado do mercado de trabalho (permanentes e com carteira)”¹³. O segundo se refere ao local de residência desses trabalhadores. Os dados da tabela (na próxima página) mostram que parte significativa dos trabalhadores agrícolas habita áreas urbanas, o que até 2006 era proporcionalmente maior no caso dos temporários. É provável que a significativa queda do número destes após meados da década de 2000 se deva à mencionada mecanização integral da colheita de cana e de café, como comentado na primeira parte.

Os dados da tabela 8, na página seguinte, permitem uma percepção sobre a distribuição do pessoal ocupado entre três tamanhos de estabelecimentos e em três momentos do período aqui tratado. O único comentário que parece necessário é o do predomínio dos pequenos em relação aos médios e grandes produtores. A categoria que se sobressai no caso dos grandes é a dos

12. Contrariamente ao que seria de se esperar, uma comparação entre os dados da PNAD de 2006 com os do Censo Agropecuário do mesmo ano indica uma provável subestimação no caso dos empregados permanentes nos números deste último (2.277.101 e 1.368.642, respectivamente), e não no caso dos temporários (2.188.788 e 2.271.840, respectivamente). Tais diferenças podem advir, parcialmente, do fato de o dado censitário referir-se aos empregados apenas até 31 de dezembro daquele ano. Não há como buscar aqui a devida explicação para tal constatação.

13. Outro trabalho (Neri et al., 2012, p. 178), também baseado em dados da PNAD, mostra que em 2009 o número de empregados sem carteira correspondia a 3,3% dos empregados no meio rural, chegando a 7,4% na economia como um todo.

Tabela 7

Números de empregados permanentes e temporários na agricultura e distribuições por local de residência Brasil, 1992, 2002, 2006 e 2011*

Discriminação	1992	2002	2006	2011
Total de empregados permanentes e temporários	4.995.938	4.361.260	4.465.889	3.800.358
% de permanentes	56,41	53,20	50,99	64,37
% de temporários	43,59	46,80	49,01	35,63
Total de empregados com residência urbana	1.962.610	1.891.762	1.938.197	1.805.947
% em relação ao total de empregados	39,28	43,38	43,40	47,52
% dos permanentes/total com residência urbana	48,60	48,13	48,46	64,36
% dos temporários/total com residência urbana	51,40	51,87	51,54	35,64
% dos permanentes c/res. urbana s/total dos permanentes	34,11	39,24	41,25	47,51
% dos temporários c/res. urbana s/total dos temporários	46,70	48,08	45,64	47,53

Fonte: Dados originais das PNADs (IBGE) processados por Rodolfo Hoffmann e cedidos ao autor.

Obs.: * Os dados excluem a área rural da antiga região Norte (RO, AC, AM, RR, PA e AP). Empregados permanentes ou temporários em empreendimentos agrícolas, com rendimentos de todos os trabalhos positivos e tempos semanais de trabalho de 15 a 98 horas, exclusive militares, funcionários públicos estatutários e empregados domésticos. Calculados com os fatores de expansão das PNADs de 2001 a 2009 divulgados com a PNAD de 2011. Considera-se aqui que as alterações na delimitação das áreas urbanas em 2000 e 2010 não alteram significativamente as proporções.

Tabela 8

Número e distribuição do pessoal ocupado (em milhões) na agropecuária por três estratos de área Brasil, 1985, 1995 e 2006

Pessoal ocup. e comp.	Pequenos produtores (menos de 50 ha)			Médios produtores (50 a menos de 500 ha)			Grandes produtores (500 e + ha)		
	1985	1995	2006	1985	1995	2006	1985	1995	2006
Número	16,404	12,772	11,673	5,281	3,883	3,093	1,687	1,232	1,127
RMNRF	88,31%	87,10%	85,80%	54,14%	57,03%	60,85%	16,56%	18,40%	24,26%
E. perms.	2,71%	3,23%	3,0%	18,04%	20,14%	15,69%	46,91%	52,26%	46,46%
E. temps.	7,15%	7,27%	10,66%	20,81%	16,02%	21,93%	29,17%	23,00%	27,80%
Parceiros	1,15%	1,20%	0,39%	4,35%	2,94%	0,93%	3,00%	1,81%	0,63%
Outra cond.	0,68%	1,20%	0,12%	2,66%	3,87%	0,60%	4,36%	4,53%	0,82%

Fontes: FIBGE, Censos Agropecuários de 1985, de 1995/1996 e de 2006.

Obs.: RMNRF = Responsáveis e membros não remunerados da família; Outra cd. = outra condição.

Nota: O total de pessoal ocupado não é igual ao de tabelas anteriores devido aos "produtores sem declaração de área".

empregados, valendo a observação quanto aos temporários feita no parágrafo anterior¹⁴. Outra especificação é possível com base nos dados da tabela 8, tendo em conta os mesmos estratos de tamanho dos estabelecimentos e considerando o pessoal neles residentes; fica evidenciado o “vazio” no caso dos estabelecimentos com tamanho igual ou acima de 500 hectares, vazio este que se tornou maior no decorrer dos anos entre 1985 e 2006, em um ritmo de crescimento maior do que o dos dois outros estratos.

Tabela 9

Pessoal residente nos estabelecimentos agropecuários distribuído por grupos de área total Brasil, 1985, 1995-1996 e 2006⁽¹⁾ (pessoal e área em mil unidades)

Pessoal ocup. e comp.	1985			1995-1996			2006		
	p/resid.	Área total	ha/PR	p/resid.	Área total	ha/PR	p/resid.	Área total	ha/PR
Até 50 ha	12.773,9	49.411,5	3,87	9.422,67	43.120,03	4,58	8.312,44	44.208,9	5,32
De 50 a 500 ha	3.500,0	120.614,7	34,46	2.575,63	110.810,97	43,02	1.785,79	102.221,1	57,24
500 e superior em ha	937,0	204.898,8	218,67	645,80	199.680,25	309,20	458,07	183.511,4	400,62
Sem declar. área	11,26	(?)	(?)	16,70	(?)	(?)	550,87	(?)	(?)
Total	17.222,1	374.924,9	21,77	12.660,80	353.611,25	27,93	11.107,16	329.941,4	29,71

Fonte: FIBGE, Censos Agropecuários de 1985, 1995/1996 e de 2006.

Obs.: a) O censo de 1995-1996 não abrangeu todos os estabelecimentos, tendo deixado de fora os de “natureza precária”, ou seja, aqueles que se encontravam “fechados” no momento da pesquisa.

Nota: 1) Áreas médias nos respectivos grupos em 1985, 1995 e em 2006 eram: 10,32 - 134,68 - 1.861,36; 11,00 - 136,48 - 1.852,92; 10,89 - 134,15 - 1.822,30 (áreas médias totais: 64,62, 72,76 e 67,09 hectares).

A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E DOS ASSENTAMENTOS

A presença e a participação de agricultores familiares no contexto da agropecuária brasileira não são recentes, tendo se originado de iniciativas autênticas de colonização ou de ocupação de espaços territoriais vazios durante o século XIX, principalmente nos três estados do Sul, o que se associou ao objetivo de salvaguardar tais espaços, ameaçados pelos movimentos populacionais ou militares dos países vizinhos. Também foram implantados projetos de colonização em alguns outros estados (a exemplo do Espírito Santo), mas eles foram poucos. Com o passar do tempo, descendentes dos colonos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina ocuparam parte do território sudoeste do

14. Uma recente pesquisa do Ipea chegou à seguinte conclusão sobre “alterações no padrão de produção agrícola” com base nos dados censitários de 1995 e de 2006 referentes a seis estados (MG, SP, MT, MS, GO, TO): “as grandes monoculturas não estão contribuindo positivamente para um conjunto de indicadores socioeconômicos analisados, enquanto as culturas alimentares têm incorporado mais ocupação e estão mais relacionadas a um padrão menos concentrado de posse da terra” (Ipea, 2013-a, p. 59).

estado do Paraná, sendo que a parte norte sofreu a penetração dos latifúndios cafeeiros paulistas.

Contudo, até meados da década de 1990, a agricultura familiar foi pouco distinguida ou favorecida por políticas públicas, e somente em 2006 passou a ter uma lei específica. A principal política passou a ser a de financiamento, dada a criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para isto, foi fundamental o fato de que o Plano Real, de meados de 1994, tenha feito com que os índices inflacionários passassem a ser muito menores desde então. Não cabe estender aqui os comentários sobre a evolução e as particularidades do Pronaf (e de outras políticas específicas), apenas ressaltar sua importância mesmo em face de seus limites e problemas, o que está tratado em muitos outros textos.

Mas há dois outros aspectos relacionados ao processo inflacionário que exigem uma breve menção. O primeiro deles é que a imobilização de recursos em imóveis (rurais ou urbanos) sempre foi vista como um refúgio contra a corrosão inflacionária. As evidências (já consideradas e a considerar) são de que a significativa queda dos índices inflacionários depois de 1995 não foi acompanhada de uma ampliação das desapropriações ou compra de imóveis por parte do governo, como seria de se esperar dada a (suposta) queda de preços da terra associada àquela. Isso quer dizer que a reforma agrária deveria ter sido facilitada. O fato de isto não ter ocorrido se constitui em evidência que auxilia a compreensão sobre a importância que ainda tem a propriedade fundiária no Brasil, o que muitos insistem em negar. O segundo aspecto é que as desapropriações (quase) sempre são contestadas judicialmente, e as sentenças finais – depois de um processo que se estende por anos, via de regra – acabam por especificar preços desproporcionalmente altos, seja para a “terra nua”, seja para as benfeitorias, incorporando correções monetárias também geralmente excessivas¹⁵.

Os dados da tabela 10 mostram a inversão entre área dos estabelecimentos e pessoal ocupado quando se compara a agricultura patronal com a agricultura familiar: a primeira possui mais de três quartos da área total dos estabelecimentos brasileiros e ocupa apenas pouco mais de um quarto de pessoas, enquanto a segunda apresenta situação praticamente oposta. Assim, a diferença entre elas quanto ao pessoal ocupado por hectare é nove vezes favorável à familiar, enquanto que a da área média é quase dezessete vezes maior no caso da patronal. Os números da tabela 11 evidenciam outro aspecto favorável à agricultura familiar: ela gera quase o dobro de reais por

15. O trâmite relacionado à desapropriação, seja no âmbito do Executivo, seja no âmbito do Judiciário, encontra-se tratado em Pereira (2004). Sobre casos que ilustram seu encarecimento, cf. Reydon & Plata (2000).

Tabela 10**Indicadores da agricultura familiar e não familiar**
Brasil, 2006 (área em ha)

Distinção	Pes. ocup.	Em %	Nº estabs.	Área total	Em %	Área média	PO/ha	Ha p/PO
Familiar	12.322.225	74,38	4.367.902	80.250.453	24,32	18,37	0,15	6,51
Não familiar	4.245.319	25,62	807.587	249.690.940	75,68	309,18	0,02	58,82
Total	16.567.544	100,00	5.175.489	329.941.393	100,00	63,75	0,05	19,91

Fonte: FIBGE, Censo Agropecuário de 2006 (Geral e da Agricultura Familiar).
Obs.: PO = PESSOAL ocupado.

Tabela 11**Outros indicadores da agricultura familiar e não familiar**
Brasil, 2006

Distinção	Nº estabs.	V. prod. (mil R\$)	R\$/estab.	PO/estb.	R\$/PO	R\$/ha
Familiar	3.886.842	54.367.701	13.987,63	2,82	4.412,17	677,48
Não familiar	709.597	89.453.608	126.062,55	5,26	21.071,12	358,26
Total	4.596.439	143.821.309	31.289,72	3,20	8.680,91	435,90

Fonte: FIBGE, Censo Agropecuário de 2006 (Geral e da Agricultura Familiar).
Obs.: PO = PESSOAL ocupado.

hectare, embora a patronal gere quase cinco vezes mais reais por pessoa ocupada, o que se deve, evidentemente, ao uso de mais capital – vale dizer, mais máquinas e equipamentos por área trabalhada. Portanto, a produtividade do trabalho (medida em valor) na agricultura patronal é maior, enquanto que a da terra (ou melhor, o rendimento desta) na familiar é maior. Tais indicadores apontam que a primeira poupa trabalho (um “fator” abundante e barato no Brasil, quando comparado internacionalmente) e a segunda poupa terra (vale dizer, seu fator escasso é, via de regra, área), elemento também abundante e igualmente barato na mesma comparação, mas caro internamente, principalmente diante do preço do primeiro, ou seja, do trabalho, medido em termos do salário mínimo real¹⁶.

A tabela 12, na página seguinte, contribui para o conhecimento da distribuição regional da agricultura familiar no Brasil. Cabe destacar o caso da região Centro-Oeste: é nela que a participação da área dos estabelecimentos

16. Pelos dados do Departamento Intersindical de Estatísticas Socioeconômicas (Dieese), o maior valor real do salário mínimo – cuja referência era o estipulado para São Paulo, ocorreu no ano de 1957, e o menor no ano de 1995. A partir de 1996 vem sendo adotada uma política de recuperação de tal valor, mas ainda está muito longe daquele teto. Vale lembrar que a unificação do salário mínimo no Brasil, que era regionalizado, ocorreu em 1984.

Tabela 12**Distribuição regional da agricultura familiar**

Brasil, 2006

Região	Estabelecimentos da agricultura familiar			Área dos estabelecimentos da agricultura familiar			%A/ %B	Área estbs. Região/Área estbs. Br.**
	Número	% Brasil	Região (%/A)	Em hectares	% Brasil	Região (%/B)		
Norte	413.101	9,46	86,83%	16.647.328	20,74	30,39%	2,9	16,61%
Nordeste	2.187.295	50,08	89,13%	28.332.599	35,31	37,48%	2,4	22,91%
Sudeste	699.978	16,03	75,92%	12.789.019	15,94	23,58%	3,2	16,44%
Sul	849.997	19,46	84,48%	13.066.591	16,28	31,47%	2,7	12,59%
Centro-Oeste	217.531	4,98	68,52%	9.414.915	11,73	9,07%	7,6	31,46%
BRASIL	4.367.902	100,0	84,40%	80.250.453	100,0	24,32%	3,5	100,00%

Fonte: FIBGE, Censo Agropecuário de 2006, Agricultura Familiar.

Obs.: * Percentuais em relação aos números totais de estabelecimentos e às áreas totais deles de cada região e do Brasil; ** Percentuais da área de todos os estabelecimentos da região (familiar e não) em relação à área de todos os estabelecimentos do Brasil.

familiares é duplamente menor, tanto em relação ao Brasil quanto em relação à própria região. Isto se constitui em indicador de que, quando ocorreu a ocupação desta região após 1960, perdeu-se a oportunidade de promovê-la com base em uma colonização amplamente baseada na agricultura familiar e em imóveis de tamanhos menores¹⁷. Cabe observar que a colonização que se deu foi, em boa medida, espontânea e contou com a migração de famílias de agricultores do Sul, região que se caracteriza, como se pode perceber, por situar-se apenas atrás do Nordeste em termos de importância local quanto à área. No caso nordestino, fica indicada (indiretamente) a presença dos minifúndios no interior de sua agricultura familiar: a área média desta é de apenas 12,95 hectares, enquanto a da agricultura familiar no Sul é de 15,37 hectares, e a do Brasil é de 18,37 hectares.

É importante lembrar que os dados que envolvem valores monetários, principalmente quando são utilizados em comparações entre a agricultura familiar e a patronal, devem ser vistos com alguma reserva, pois tende a ocorrer subestimação do valor da produção no caso da primeira em decorrência da não devida consideração, principalmente por parte dos produtores de menor porte

17. Recentemente, tanto órgãos do governo federal como da imprensa escrita e falada vêm chamando a atenção para a ocupação da suposta "última fronteira agrícola" do território brasileiro: a conformada por áreas confluentes dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia ("Matopiba"). Cabe considerar os seguintes dados retirados dos correspondentes censos: a área média colhida de soja no município de Barreiras (Bahia) foi de 1.022 hectares em 2006; sua população rural, que era de 23,5% da total em 1991, caiu para 10% em 2010; as mesmas área e cultura no município de Baixa Grande do Ribeiro (Piauí), criado em 1993, foi de 1.852 hectares em 2006, e sua população rural caiu, dos 53% da total em 2000, para 38,3% em 2010. Novamente perde-se a oportunidade de realizar uma ocupação de forma diferente.

ou recursos, da parcela destinada ao autoconsumo (quando se trata de bens alimentícios, como arroz, feijão, frutas, aves, leite) ou ao autoabastecimento (quando envolve insumos utilizados em outras produções – caso do milho para criações etc.). Isto se relaciona com o fato de que aqueles agricultores tendem a diversificar suas produções, o que é sabido e considerado por aqueles que estudam e acompanham a situação ou o modo de vida principalmente das famílias de beneficiários do programa de assentamentos (tratado a seguir)¹⁸.

Tabela 13

Dados sobre a produção de bens agropecuários pela agricultura familiar

Brasil (áreas médias em ha)

Atividades	Ag. patronal + agric. familiar		% agric. familiar		% da agricultura familiar dos estados nas áreas colhidas									
	Ar. Méd.	%c.s.	Área	Quant.	RS	SC	PR	SP	RJ	MG	ES	BA	PE	GO
Lavouras														
Arroz	6,08	81,4	48,5	33,9	8,54	7,16	1,04	0,43	0,09	2,26	0,12	0,55	0,22	1,9
Feijão preto	2,84	82,1	83,7	76,8	42,0	10,5	26,5	0,0	0,05	2,49	1,70	1,82	8,46	0,0
Feijão de cor	3,08	51,8	71,3	53,9	0,97	2,46	4,72	1,49	0,38	8,41	0,51	17,7	6,82	0,3
Feijão-fradinho	2,73	43,3	86,8	83,8	0,02	0,07	0,24	0,36	0,04	1,46	0,03	17,3	11,8	0,1
Mandioca	3,25	72,0	89,5	86,7	3,34	1,34	8,02	0,96	0,28	1,69	0,35	12,2	23,5	0,4
Milho	5,78	80,1	54,7	45,9	14,2	11,1	15,3	3,21	0,05	9,01	0,34	7,18	4,96	1,3
Soja	72,45	96,7	17,3	15,7	46,1	3,08	37,8	2,13	0,0	0,77	0,0	0,13	0,0	1,9
Café arábica	6,43	93,0	39,8	34,2	0,0	0,0	8,64	7,59	0,85	56,2	16,4	6,24	0,25	0,1
Café canephora	4,60	90,2	64,1	55,0	0,0	0,0	1,83	1,10	0,05	6,88	47,1	2,48	0,20	0,0
Trigo	38,21	79,2	24,9	21,2	52,7	2,48	44,2	0,34	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		% do n. de estabelecs.		% das quantidades	% nas quant. da agricultura familiar (em litros ou número de cabeças)									
Pecuárias														
Leite de vaca		80,7		58,2	17,8	10,4	10,5	4,33	1,35	21,5	1,11	3,33	2,41	7,4
Leite de cabra		85,0		67,1	1,49	2,17	0,87	3,55	1,94	6,59	0,55	38,3	9,20	0,8
Aves		85,9		50,0	16,2	20,9	27,2	14,7	0,14	4,66	1,34	1,81	1,15	1,7
Suínos		85,3		59,0	21,4	23,8	5,46	2,46	0,32	5,54	0,58	3,90	1,22	2,6
Bovinos		80,5		30,3	7,81	3,92	6,08	4,91	1,12	13,0	1,06	8,53	2,22	5,8

Fonte: FIBGE, Censo Agropecuário de 2006, Agricultura Familiar.

18. Segundo Neri et al. (2012, p. 178 e 180), em 2009, 18,71% dos “empreendedores” do meio rural “consumiam mais da metade da produção” (o que pode significar que uma proporção maior consumia menos da metade); 15,33% dos empregados “recebiam de seu empregador alguma área para produção particular”.

A tabela 13 contém dois conjuntos de dados: o primeiro mostra em quais produtos a agricultura familiar no Brasil é importante tanto no tocante à área como às quantidades colhidas. Nas criações animais e nas produções de leite é bem marcada tal importância, exceto no caso da bovinocultura de corte. No caso das lavouras, o destaque é dos feijões e da mandioca, cabendo observar que muitas outras produções agrícolas não foram consideradas no censo da Agricultura Familiar (como o caso do fumo, por exemplo). As participações nas produções de arroz, milho e café não são pequenas. O segundo conjunto de dados especifica a participação de alguns estados (escolhidos arbitrariamente) nas áreas colhidas, das lavouras citadas, pela agricultura familiar. São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás não se destacam em nenhuma delas, o que não significa que a agricultura familiar nestes estados sejam totalmente inexpressivas.

Tendo como base dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, VEIGA *et al.* (2001, p. 30) constataram que:

Cada 100 hectares de área cultivada com o ‘mix’ soja-milho-cana ocupam em média 7 equivalentes-homem-ano (EHA), enquanto a mesma área cultivada com um ‘mix’ das demais culturas ocupa 36 EHA. Ou seja, uma agricultura bem diversificada tende a resultar, grosso modo, numa densidade ocupacional cinco vezes maior que a agricultura especializada que predomina nas fazendas patronais.

Outro aspecto de fundamental importância relacionado à estrutura fundiária brasileira foi destacado por Ney & Hoffmann (2003), que chamaram a atenção para a maior importância “da condição socioeconômica da família de origem sobre o rendimento, provocada pela transferência intergeracional da riqueza”, em relação às escolaridades do pai e da mãe e do próprio agricultor, as quais tendem a ser superestimadas ou sobrevalorizadas quando o objetivo é minorar a importância da mudança daquela estrutura. Ao concluírem o trabalho, os autores enfatizaram a “enorme eficácia potencial de políticas a favor da redução da desigualdade na distribuição da posse da terra para reduzir a desigualdade de rendimentos na agricultura, em combinação com uma regulamentação mais eficiente das relações de trabalho no setor” (p. 566-568).

Para concluir esta parte, cabe considerar sinteticamente a política de assentamento de trabalhadores rurais. Embora o governo Sarney tenha feito ampla propaganda de seu I Plano Nacional de Reforma Agrária, o fato é que ele se limitou a dar continuidade aos projetos de assentamentos de traba-

lhadores rurais, política que não é recente no Brasil. Houve um crescimento do número de famílias assentadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o que se deveu principalmente ao crescimento dos conflitos decorrentes da luta pela terra, que causaram mortes de trabalhadores e cujos eventos de maior impacto e projeção internacional foram as 16 mortes em Corumbiara (RO), em agosto de 1995, e o massacre de Eldorado de Carajás (PA), em abril de 1996, onde morreram 19 trabalhadores. Mas tais conflitos e mortes não cessaram; recentemente, o caso com maior repercussão foi o da missionária Dorothy Stang, assassinada em fevereiro de 2005¹⁹.

O governo Lula, apesar de apresentar, no final de 2003, o que foi chamado por alguns de II Plano Nacional de Reforma Agrária, apenas deu prosseguimento àquela política. Dados apresentados pelo Dataluta (2010, p. 21) e pelo Ipea (2012, p. 268), respectivamente, mostram que: a) de 1979 a 2010, a região Norte contribuiu com 76% da área mobilizada para os assentamentos; b) a desapropriação atingiu apenas 28,1% da área dos projetos criados entre 1900 e o primeiro semestre de 2011, com as terras públicas federais e estaduais tendo respondido por 67,7%.

Um trabalho elaborado com base em dados do Censo Agropecuário de 2006 mostra que existiam naquele ano 597.926 estabelecimentos de beneficiários da reforma agrária (12% do número total), os quais perfaziam 29.474.389 hectares (9% da área total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil), sendo a área média de 49,3 hectares (cf. Marques *et al.*, 2012, p. 59), que é maior do que a área dos estabelecimentos da agricultura familiar como um todo (18,4 hectares) – o que indica que muitos destes são minifúndios. A distinção no censo dos estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultura familiar tornou-se possível graças aos parâmetros especificados na lei da agricultura familiar²⁰. Outro trabalho dos mesmos autores mostra que a produtividade da agricultura familiar em 2006 na lavoura de soja correspondeu a 89% da obtida pela agricultura não familiar; mas a diferença cresce nos demais casos (feijões, arroz, milho, cafés, mandioca e trigo), variando de 81% no caso do trigo para 54% no dos feijões (cf. França *et al.*, 2009, p. 28).

19. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 1995 e 2010, o número médio anual de conflitos foi de 1.161, os quais envolveram em média 725.127 pessoas e a média de 5.839.166 hectares, implicando, em média, 37 assassinatos, ou seja, um total de 594 nos 16 anos. Tais números incluem os conflitos pela água, trabalhistas e sindicais e os associados ao garimpo, além dos tipicamente fundiários.

20. Os mercados internos e externos de bens agropecuários (*commodities*) e algumas políticas específicas (como a do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) estão criando oportunidades de viabilização/sustentação de agricultores familiares e de famílias de assentados, inclusive por conta dos maiores níveis de preços e quantidades demandadas.

A EVOLUÇÃO DO PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO ENTRE 1985 E 2010

Se na agropecuária como um todo o número de pessoal ocupado recuou depois de 1985, contribuindo para a persistência das crises agrária e urbana no Brasil contemporâneo²¹, cabe destacar que estas não se tornaram ainda piores em decorrência da contribuição que a política de assentamento de trabalhadores rurais vem dando, embora possa ser considerada tímida em face da herança deixada para os governos civis; e da criação e sustentação das políticas de apoio à agricultura familiar, ainda que estas também possam ser consideradas insuficientes.

Cabe aqui buscar dados sobre a evolução das atividades industriais a fim de se ter uma ideia de suas contribuições para a geração de ocupações ou empregos desde aquele ano. Isto não significa desconhecer ou desconsiderar a importância que as demais atividades urbanas – como a construção civil, o comércio e os serviços em geral – têm na oferta de oportunidades de trabalho (autônomo ou não, formal ou informal, temporária ou não, legal ou ilegal) para os brasileiros (migrantes ou não)²².

O objetivo não é o tratamento dos elos entre os ramos ou setores da indústria a montante ou a jusante das produções agropecuárias, mas o de buscar captar o que ocorreu com o número de estabelecimentos e de pessoal ocupado nos principais gêneros industriais; para isto contribuem os dados da tabela 14. Eles revelam um enorme diferencial de crescimento, destacando-se os gêneros de “preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem calçados” e “fabricação de produtos de borracha e material plástico”, na denominação e agrupamento de 2010. As indicações são de significativa ampliação das atividades industriais relacionadas ao mercado interno, o que não exclui o fato de que as voltadas ao externo também possam ter se expandido.

21. Ignácio Rangel foi o economista brasileiro que mais se preocupou com os elos entre elas. Em um texto publicado em 1979, chamou a atenção para os custos em que a sociedade incorre por conta de uma urbanização rápida, caótica ou desenfreada: “o processo de urbanização é uma operação onerosa, implicando pesados custos, tanto em longo, como, principalmente, em curto prazo” (Rangel, 2000, p. 155). Ele se referia, implicitamente, aos custos dos serviços públicos (saúde, educação, transporte etc.) e das políticas assistencialistas que os poderes públicos (federal, estaduais e municipais) devem oferecer. Recentes acontecimentos nas cidades brasileiras conferem total razão a ele, talvez apenas com a observação de que foi no longo prazo que o problema tornou-se mais explícito.

22. Segundo dados apresentados pelo Ipea (2011, p. 38), o total de pessoal ocupado no Brasil em 2008 era de 92.392 mil pessoas, sendo 16.097 na agropecuária, com a do Nordeste ocupando a maior parte (7.565), bem acima da do Sudeste (3.500) e do Sul (2.700). O setor de serviços ocupava 27.441; o comércio, 15.919. Dados da PNAD de 2011 mostram a seguinte distribuição das 93,493 milhões de “pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (...) segundo os grupamentos de atividade do trabalho principal”: 15,7% agrícola; 13,4% indústria; 8,4% construção; 62,5% nas demais (comércio e serviços em geral). Na indústria de transformação, o número de pessoas (de 10 anos ou mais) ocupadas era de 11,787 milhões.

Tabela 14**Números de unidades de alguns gêneros da indústria de transformação e respectivos números de pessoal ocupado**

Brasil, 1985 e 2010

Gêneros da indústria de transformação	1985			2010*			Expansões (%)	
	Nº estabs.	PO 31/12	PO/est.	Nº unidades	PO 31/12	PO/un.	Unidades	PO
Madeira	17.129	218.059	12,73	14.588	219.586	15,05	-14,8	0,7
Papel, papelão, celulose	2.107	132.948	63,10	4.095	183.868	44,90	94,4	38,3
Têxtil	5.570	351.360	63,08	10.187	317.845	31,20	82,9	-9,5
Produtos alimentares	43.034	733.199	17,04	42.740	1.509.011	35,31	-0,7	105,8
Bebidas	2.798	77.167	27,58	3.087	146.792	47,55	10,3	90,2
Fumo/fabrição prods. do fumo	434	27.924	64,34	262	17.686	67,50	-39,6	-36,7
Couros/peles/prs. similares etc.	1.604	53.849	33,57	13.347	440.382	32,99	732,1	717,8
Vestuário/calçados/arts. Tecido	23.200	655.234	28,24	47.326	722.886	15,27	104,0	10,3
Mobiliário/fabrição móveis	13.759	186.467	13,55	18.621	282.588	15,18	35,3	51,6
Borracha/material plástico	1.421	71.656	50,43	14.073	437.952	31,12	890,4	511,2
Química	5.066	287.742	56,80	8.487	289.895	34,16	67,5	0,75
Total 11 gêneros/A	116.122	2.795.605	24,07	176.813	4.568.491	25,84	52,3	63,4
Total ind. Transformação/B	204.184	5.501.328	26,94	309.954	8.058.762	26,00	51,8	46,5
% A/B	56,87	50,82	--	57,04	56,69	--	--	--
Ind. transf. + ind. extr. min./C	207.157	5.608.704	27,07	316.182	8.268.934	26,15	52,6	47,4
% B/C	98,6	98,1	--	98,0	97,5	--	--	---

Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico de 1992 e Pesquisa Industrial, v. 29, n. 1, Empresa, 2010.

Obs.: * Nos dados do Anuário Estatístico do Brasil de 2012, último disponível, sem distribuição por gênero, os números são os seguintes: número de empresas das indústrias de transformação: 441.148; pessoal ocupado em 31/12: 8.654.117; totais (transf. + indústrias extrativas): 454.699; 9.112.779, respectivamente.

Nesta perspectiva comparativa, pode ser destacado o caso do gênero “fabricação de produtos do fumo” (correspondente à cadeia “fumo e seus produtos” da tabela 5): tanto o número de estabelecimentos que o produziram caiu como o número de pessoal ocupado, o que reforça o comentário da primeira parte no tocante à necessidade de busca de um substituto. Também foi significativo o

crescimento da indústria de “fabricação de celulose, papel e produtos de papel”, cujo mercado consumidor interno, como é sabido, cresceu muito. Tal indústria é a mesma que está contida na cadeia processadora de produtos florestais, que tem importante participação na pauta de exportações, como já visto.

Tais comentários – cuja especificação foge dos objetivos deste texto – têm a intenção de destacar que, mais importante do que discutir (de maneira geral) a oposição entre mercado interno e externo, é o fato de que se torna urgente buscar as sinergias possibilitadas por estes mercados e privilegiar a agregação de valor e a geração de emprego e renda. É isto que possibilitará o desenvolvimento no Brasil, e não apenas crescimento econômico, implicando a superação da dependência que hoje temos das exportações de bens primários e dos baseados em recursos naturais.

Tabela 15

Número de unidades da indústria extrativa mineral e de transformação e número de pessoal ocupado (em mil)

Brasil e Grandes Regiões, 1985, 1996, 2002 e 2008

Região	1985			1996			2002			2008 ⁽¹⁾		
	N. estab.	PO	PO/est.	Unidades	PO	PO/un.	Unidades	PO	PO/un.	Unidades	PO	PO/un.
Norte	7.991	149,82	18,75	10.446	153,91	14,73	3.807	169,20	44,44	5.564	264,57	47,55
Nordeste	40.839	604,29	14,80	44.074	699,06	15,86	15.083	655,83	43,48	20.499	924,18	45,08
Sudeste	103.154	3.598,4	34,88	215.875	3.502,7	16,23	82.863	3.086,9	37,25	95.862	3.952,5	41,23
Sul	43.934	1.121,7	25,53	110.402	1.494,9	13,54	40.313	1.450,1	35,97	50.024	1.829,0	36,56
Centro-Oeste	11.234	122,30	10,89	23.497	213,08	9,07	7.921	237,54	29,99	10.446	354,77	33,96
Brasil	207.157	5.608,7	27,07	404.294	6.063,6	15,00	149.987	5.599,6	37,33	182.396	7.325,0	40,16

Fonte: FIBGE, Anuários Estatísticos do Brasil, vários anos.

Obs.: a) Os dados de 1985 referem-se aos números de estabelecimentos, enquanto que os dos anos posteriores referem-se aos números de “unidades locais”. Considera-se aqui que não há distorção que comprometa a comparação.

Nota: 1) Último ano que consta nos anuários com a distribuição para as regiões.

A tabela 15 contém dados sobre a distribuição regional do número de unidades e de pessoal ocupado tanto pela indústria de transformação como pela indústria extrativa, tomados em quatro momentos. Duas observações mais gerais podem ser feitas: a primeira delas é que, depois de 1996, em todas as regiões aumentou o número de pessoal ocupado por unidade fabril. Em outros termos, o chamado ajuste da indústria brasileira fez-se com uma concentração produtiva que foi mais intensa exatamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, junto com a região Sul, apresentavam, naquele ano, números menores de pessoal ocupado por unidade que os da região Sudeste. Em

2006, as regiões Nordeste e Norte passaram a ter este indicador maior que o das demais regiões. O número total de pessoal ocupado pela indústria elevou-se apenas em 1,7 milhão entre 1985 e 2008, sendo que em 2002 este número ainda estava abaixo do daquele ano. É lugar-comum afirmar que a indústria aqui instalada adota métodos e tecnologias produtivas semelhantes às dos países desenvolvidos, que se caracterizam por poupar mão de obra ou que geram empregos em uma quantidade menor do que a disponibilidade de pessoas da população economicamente ativa. Ademais, os empregos gerados por ela têm exigido trabalhadores com níveis de qualificação profissional e com especializações técnicas em quantidades consideradas insuficientes pelos empresários brasileiros, muitos deles com empreendimentos no “agronegócio”²³.

HÁ COMO AVANÇAR, SE HOUVER VONTADE POLÍTICA

Em uma obra que trata de um possível futuro desenvolvimento brasileiro, está escrito que:

De fato, não se pode negligenciar o imenso impacto social que um outro modelo de desenvolvimento rural no país, não centrado nas chamadas monoculturas e na exportação, poderia ter em termos de geração de trabalho e renda para o conjunto da população brasileira e da própria redefinição da relação entre o rural e o urbano. Esta se constitui hoje, sem sombra de dúvida, em uma questão nacional da maior relevância e urgência. (Grzybowski *et al.*, 2009, p. 163)

Para isto, é necessário continuar apoiando a agricultura familiar, ampliando o alcance e melhorando as políticas a ela voltadas e, igualmente, aos beneficiários dos projetos de assentamentos. Não cabendo aqui uma análise pormenorizada sobre isto, basta mencionar que os financiamentos são fundamentais, mas eles devem ser acessíveis na época devida, principalmente o destinado aos investimentos e aos custeios; a mesma adequação de acesso ou de disponibilidade é exigida para a assistência técnica, pois ela de nada vale quando algum problema já comprometeu uma etapa do ciclo produtivo. Finalmente, cabe destaque para uma política ainda muito tímida, seja por parte

23. Como já foi devidamente tratado por historiadores, sociólogos e economistas brasileiros, nunca houve entre nós, de maneira geral, uma clara distinção entre burguesia agrária e burguesia urbana/industrial, o que equivale a dizer que não há choque de interesses entre uma classe supostamente ligada à propriedade fundiária e outra ligada à propriedade de ativos industriais, comerciais e financeiros. Entre os autores pioneiros que contribuíram para esta compreensão, cabe destacar Caio Prado: “Não há, assim fundamento para estabelecer distinção político-social, de natureza estrutural, entre os setores e categorias sociais brasileiros ligados respectivamente a atividades rurais e urbanas” (1978, p. 72).

do governo federal, seja por parte dos governos locais: trata-se do apoio à comercialização, ao escoamento da produção e à agregação de valor, ou agroindustrialização²⁴. A importância desta última para as famílias de agricultores e de assentados é inquestionável, pois permite a agregação de valor e maior geração de renda, dando origem à “agroindústria rural”. Alguns dados sobre isto constam da parte final dos Censos Agropecuários, mas, infelizmente, eles não trazem números referentes ao pessoal ocupado²⁵.

Em segundo lugar, é necessário, principalmente, dar prioridade à reforma agrária. Parte das medidas fundamentais para tanto estão disponíveis e ao alcance do governo federal, bastando efetivá-las, em síntese. Isto pode ser feito partindo-se do respeito à Constituição Federal, que cobra à propriedade fundiária sua “função social”, cujos requisitos para seu devido cumprimento estão especificados no artigo 186 e são do conhecimento tanto dos órgãos do governo federal como de muitos parlamentares, assim como de responsáveis por decisões judiciais. O descumprimento de tais requisitos permite a desapropriação dos imóveis incidentes, e isso se tem manifestado no desrespeito: 1) ao que estabelecem as leis voltadas à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (inciso II daquele artigo); 2) à “observância das disposições que regulam as relações de trabalho” (inciso III), sendo comum a existência de ocupação de trabalhadores em condições semelhantes às de trabalho (semi)escravo; 3) à “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (inciso IV), que se relaciona às condições de trabalho, moradia etc. nos estabelecimentos agropecuários²⁶.

Finalmente, há ainda o inciso “I – aproveitamento racional e adequado”, que coloca a questão dos índices de ocupação e de rendimentos agropecuários (eficiência das produções agrícolas e de lotações das criações animais). Em relação a estes, a Lei Agrária de 1993 (n. 8.629, de 25 de fevereiro) determinou atualizações periódicas, o que não foi feito desde então²⁷. Assim, quando o Incra faz

24. Tais políticas estão tratadas em Ramos (2009), inclusive com exemplos coletados em pesquisa de campo junto a assentados no estado de São Paulo.

25. Um trabalho baseado em tais dados mostra que, dos 571.643 “estabelecimentos rurais com processamento” no Brasil, 49,2% localizavam-se na região Nordeste e 23,3% na região Sul; e que, dos 486.398 classificados “segundo o tipo de produto”, 54,5% produziram “farinha de mandioca”; 16,6%, “queijo e requeijão”; 8,3%, “goma ou tapioca”; e 7,2%, “pães, bolos e biscoitos”; 3,6%, “embutidos”; 3%, “rapadura” (cf. Ipea, 2013, p. 51-53).

26. Recentemente, o Congresso Nacional aprovou a desapropriação de imóveis rurais que apresentem uso de trabalho escravo ou em condição análoga a ele. Isto já ocorria nos casos daqueles que cultivam plantas psicotrópicas. Uma análise sobre a problemática dos índices de rendimento na agropecuária brasileira encontra-se em Ramos (2005).

27. Por sua vez, a Lei Agrícola (n. 08.171, de 17 de janeiro de 1991) especifica no inciso III do seu artigo 3º que, entre os “objetivos da política agrícola” está o de “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura”.

vistoria de imóveis, usa índices estipulados com base no Censo Agropecuário de 1975 e, mesmo assim, tem enfrentado resistência e enormes dificuldades. Isto é inadmissível, e, desconsiderando a controvérsia que poderia ser tratada aqui sobre este problema, que se relaciona com a norma constitucional que protege a “propriedade produtiva” (inciso II do artigo 185), fica explicitada a contradição com o discurso de que a agropecuária brasileira apresentou nas últimas três ou quatro décadas um inquestionável (?) crescimento de sua eficiência produtiva.

Outro conjunto de medidas respaldadas na Constituição é indispensável para a diminuição dos males associados à questão agrária brasileira ou para evitar seu agravamento. Uma delas é a necessária interrupção da antiga prática de grilagem de terras, o que ainda é comum nas áreas de fronteira. A outra é o aperfeiçoamento do cadastro de terras – para dizer de maneira mais branda –, pois muitos conflitos agrários ainda se relacionam a isto, como exemplifica o recente caso da fazenda Buritis, em Sidrolândia (MS), aparentemente formada em terra indígena, o que levou ao anúncio de que o governo federal deverá adquiri-la. Finalmente, há o grave problema da “estrangeirização” do solo brasileiro, que poderá provocar um novo movimento de concentração nos índices de propriedade fundiária, dado o potencial de acumulação e imobilização dos capitais estrangeiros (mas não apenas deles). Isto tem sido discutido tanto pelo governo como pelo Congresso Nacional e se encontra disciplinado por documentos legais e pela Constituição de 1988. Não obstante, sob a alegação de que são normas ultrapassadas e confusas que inibem os investimentos de empresas e de capitais estrangeiros, existem os que defendem uma revisão permissiva que certamente põe em risco a soberania territorial.

Esta priorização da reforma agrária tem em conta o fato de que há um público potencial que pode se beneficiar dos projetos de assentamentos, ao contrário do que afirmam alguns estudiosos e políticos, para quem não haveria no Brasil trabalhadores interessados em se tornar agricultores, seja em função do grau de industrialização/urbanização que a economia brasileira atingiu, seja em função da modernização técnica que a agricultura patronal apresenta; e, supostamente, das condições de trabalho que ela proporciona. Estimativas mais recentes apontam um “público potencial” situado entre 4 e 5 milhões de famílias. Outro argumento é o de que o custo envolvido em uma desapropriação e formação de um projeto de assentamento é muito alto, o que recomendaria a opção por outras políticas públicas, mesmo que se queira evitar o uso das de caráter assistencialista. Estes dois argumentos – o da falta de público e o do suposto alto custo – encontram-se discutidos em Silva (2012, Capítulo III), bastando aqui lembrar que as diferentes estimativas sobre o custo da geração de um posto de trabalho em empresas do setor urbano-industrial, principal-

mente quando devidamente computados os benefícios fiscais, mostram que ele é muito superior ou, no mínimo, igual e nunca menor do que o da geração de uma ocupação em um assentamento.

A dificuldade em introduzir transformações – e não apenas mudanças na economia e sociedade brasileiras – passa pela atuação de grande maioria dos políticos brasileiros²⁸. Isto é especialmente válido quanto à questão agrária porque atua no Congresso Nacional um grupo conhecido como a “bancada ruralista”, já devidamente estudado por sociólogos e cientistas políticos e, vez por outra, mencionado pela mídia. Segundo uma estudiosa, a bancada ruralista é formada pelo “parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócio, assuma sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário” (Bruno, 2009, p. 17). Recorrentemente, seus integrantes defendem a primazia da política agrícola, destacam a importância do “agronegócio” e opõem-se às iniciativas em prol da política agrária²⁹.

Convém destacar uma especificação das relações entre esse grupo político com a questão da tributação da propriedade fundiária rural no Brasil: ela sempre foi e continua sendo muito baixa. No quinquênio 2000-2004, a participação média de sua arrecadação na carga tributária bruta foi de 0,05%, enquanto que a do IPTU foi de 1,35% (ver Brasil/MDA, 2006, p. 189). Nos últimos anos este quadro não foi alterado; e, a propósito, uma ampla reforma do sistema tributário brasileiro tem sido postergada, e quando aqueles e outros políticos o criticam, costumam afirmar apenas que a relação tributos/PIB no Brasil é uma das mais altas do mundo, o que não expõe o que foi mencionado aqui nem tampouco o fato da alta participação dos impostos indiretos no sistema, o que explica o problema das desonerações, que será mencionado³⁰.

28. Evidentemente, isto não significa ignorar que, após a Constituição de 1988 e nos governos de FHC e de Lula, foram criadas e executadas, e que vêm sendo mantidas e ampliadas, diversas políticas de importante alcance social, entre as quais cabe destacar a que evoluiu para o Bolsa Família. Mas esta e as demais são fundamentalmente políticas assistencialistas, cujos alcances e implicações não têm potencial de alterar estruturas socioeconômicas.

29. Um estudo sobre a “representação empresarial” na Câmara Federal considerando “três grandes períodos, correspondentes respectivamente ao período democrático de 1946-1967, ao período autoritário e à nova fase democrática posterior à queda do regime militar” (1987-1999), constatou relativa estabilidade do número de “produtores rurais sem atividade empresarial”, tendo caído o número de “empresários da indústria e finanças” e aumentado muito o de “empresários de serviços diversos e de setores não especificados” (Diniz & Boschi, 2000, p. 49-50). Na eleição de outubro de 2010, a bancada ruralista passou a ser de 140 deputados e 18 senadores (26,6% do número total de parlamentares). A decepção com a atuação dos políticos ou com a institucionalidade política vigente entre nós foi também um dos aspectos que se explicitou durante as recentes mobilizações populares nas cidades brasileiras.

30. Uma esclarecedora visão sobre a regressividade do sistema fiscal brasileiro pode ser encontrada em Silveira et al. (2011). Os autores concluíram que “houve recente ampliação e melhoria do perfil distributivo do gasto social, sem a contrapartida

O texto de Tolentino Filho (2011) contém indicação de que alguns aspectos relacionados à iniquidade do sistema tributário brasileiro tornaram-se mais graves após 1996, já que alterações na legislação “sepultaram a isonomia tributária no Brasil com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho” (2011, p. 20). São apresentadas algumas propostas de mudanças, entre as quais cabe mencionar a de se pôr fim à “possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo o IR e a CSLL” (2011, p. 20).

Outra realidade relacionada ao sistema tributário brasileiro foi alvo de uma matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo* (edição de 16 de junho de 2013, p. B1). Ela chama a atenção para os “principais benefícios tributários” vigentes no Brasil, e entre eles destaca que o “País deixa de arrecadar R\$ 23 bilhões com Zona Franca de Manaus, mais que o orçamento do Ministério dos Transportes”. Os brasileiros bem informados sabem que tal renúncia fiscal significa apoio à indústria lá instalada, a qual tem na produção de eletroeletrônicos uma de suas principais atividades. A propósito, o valor orçado para o Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2013 é de R\$ 5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de reais destinados à reforma agrária, valor menor do que as “desonerações no setor automobilístico”, que montam a 3,145 bilhões, de acordo com a mesma matéria³¹.

Mas o problema quanto à institucionalidade política no Brasil é mais grave, como revela a obra do jornalista Alceu Luís Castilho, denominada *Partido da terra: como os políticos brasileiros conquistam o território brasileiro*. Com base em uma análise de “quase 13 mil declarações” de bens de políticos eleitos (ou não) entregues ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ele reuniu evidências ou indicadores sobre aspectos relacionados à atuação de parte majoritária dos políticos brasileiros, seja no tocante à importância da posse ou apropriação de terras (rurais e urbanas), seja no tocante aos financiamentos de campanhas etc., tanto no âmbito federal como local. A obra traça um

(...) fio condutor numérico (...) recheado de histórias de um Brasil ainda rural – e arcaico. As histórias foram reunidas em mais de três anos de pesquisa jornalística. Ao longo desse período o mundo dos políticos com terra revelou-se microcosmo

de um crescimento dos tributos, que preservaram, no entanto, seu perfil regressivo, marca já antiga do sistema tributário, revelada e confirmada por tantos trabalhos, desde os anos 1980” (2011, p. 59). Segundo o Ipea (2010, p. 133), “a carga tributária sobre os que ganhavam até dois salários mínimos foi de 54% da renda, em 2008, enquanto que os que ganharam acima de trinta salários mínimos tiveram um carga de 29%”.

31. Outra desoneração chama atenção na lista contida na matéria: é a da “compensação às emissoras pelo horário eleitoral gratuito”, cujo valor soma 296 milhões de reais, ou seja, um pouco mais de 436.578 salários mínimos atuais.

de boa parte dos problemas do país: desigualdade, violência, coronelismo, corrupção, agressão ao meio ambiente. (Castilho, 2012, p. 10)

Enfim, o livro de Castilho é altamente recomendável a todos os brasileiros interessados em entender os elos entre nossa questão agrária e o comportamento de parte majoritária dos políticos que atuam nos três órgãos de representação e nos três níveis de gestão pública. Sua leitura é indicada aos intelectuais que afirmam que tal questão foi superada entre nós, e com base nela fica devidamente explicitado o fato de que a maioria dos políticos não sabe qual é – ou, se sabe, não respeita – os limites entre a esfera pública e a privada.

Os dados da tabela 16 são apresentados para ilustrar muitos dos argumentos desta parte. Eles evidenciam que os gastos com a reforma agrária em 2010 foram inexpressivos no conjunto da despesa da União, o mesmo valendo para as funções “agricultura + organização agrária”. Finalmente, fica explicitada a tímida arrecadação com o Imposto Territorial Rural (ITR), agora tendo em conta sua relação com a arrecadação de tributos federais sobre a agropecuária.

Os números, as relações e as observações feitas nesta parte contribuem para deixar explícita a fragilidade do argumento de que existe uma diver-

Tabela 16

Indicadores das relações entre gastos da União e aspectos da agropecuária e da economia
Brasil, 2010

Indicadores	Em %
Gasto com a subfunção reforma agrária/despesa total da União	0,14
Gasto com as funções agricultura + organização agrária/despesa total da União	1,2
Arrecadação com o ITR/arrecadação com tributos federais sobre a agropecuária	2,5
Saldo positivo da carga tributária total da União sobre a agropecuária/gasto total com a agropecuária	11,6
Gasto com a função organização agrária/gasto com funções agricultura + organização agrária	22,5
Gasto com a subfunção reforma agrária/gasto com função organização agrária	49,1
PIB agropecuária/PIB da economia brasileira	5,9
PIB agronegócio/PIB da economia brasileira	22,3

Fontes: Ramos, 2012, p. 42; Regazzini & Bacha, 2012, diversas páginas.

gência ou impossibilidade de atender simultaneamente aos objetivos de apoiar a agricultura familiar e os assentados e suas famílias e de expandir o número de projetos de assentamentos com base nas desapropriações e compras de imóveis rurais. Afinal, se se quer mencionar concorrência entre recursos, deve-se atentar para o fato de que o orçamento do Mapa para 2013 é 4,5 vezes maior que o do

MDA, que é de R\$ 5 bilhões, sendo apenas 2,3 bilhões e reais para a reforma agrária. Isto suscita outra comparação: o custo do seguro-desemprego atingiu a média anual de 22,69 bilhões de reais no triênio 2010-2012, conforme indicam os dados da execução orçamentária do governo federal no período.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou mostrar que, no tocante às relações entre a evolução da agropecuária brasileira e a questão agrária, há muito mais continuidade do que descontinuidades entre o período anterior e posterior a 1985, o que indica que a redemocratização do Brasil teve implicações socioeconômicas insuficientes para alterar significativamente a herança de desigualdade de renda e, principalmente, de riqueza, que fora substancialmente agravada no período militar. O maior avanço foi, sem dúvida, a conquista da liberdade política.

Pode-se considerar que a principal descontinuidade ocorrida na economia brasileira contemporânea foi a relativa vitória contra um processo inflacionário cujos altos índices até 1994 impunham pesadas perdas à classe trabalhadora. Isto abriu espaço para avanços nas políticas voltadas às atividades agropecuárias, com a criação de instrumentos, mecanismos e medidas que vêm beneficiando a agricultura familiar e têm permitido uma lenta recuperação do poder de compra do salário mínimo. Quanto às demais políticas sociais, a maior novidade foi a adoção das voltadas ao combate à fome e à miséria. No entanto, aquela relativa vitória não abriu espaço para uma reforma agrária ampla e massiva, sendo que o avanço na política de assentamentos deveu-se principalmente à luta dos trabalhadores sem-terra, que envolveu – e ainda envolve – conflitos e mortes, principalmente nas regiões de fronteira. Relacionada a isto está uma das maiores velharias de nossa sociedade: um sistema fiscal (tributos e gastos) iníquo por ser altamente regressivo, com distorções que não se justificam, embora possam ser explicadas.

Assim, a maior continuidade está relacionada à permanência da questão agrária, para o que muito contribui a atuação de uma parte dos políticos brasileiros, que se organiza em uma bancada legislativa e cujo comportamento se coaduna com a limitada atuação dos que atuam no Executivo, envolvendo negociações ou acordos tácitos que vêm desrespeitando abertamente as determinações constitucionais e legais. Para isto tem contado com a atuação (incluindo a morosidade) do poder Judiciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, E.; SOUZA, G. da S.; MARRA, R. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. *Revista de Política Agrícola*, ano XX, n. 2, Brasília, Mapa-Secretaria de Política Agrícola, abr./mai./jun. 2011, p. 80-88.

- BALSADI, O. V. *O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira e suas diferenciações regionais no período 1992-2004*. São Paulo: Hucitec-Ordem dos Economistas do Brasil, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006*. Porto Alegre: Nead, 2006.
- BRUNO, R. Redes de sociabilidade, redes de poder: sobre os deputados federais da bancada ruralista no Congresso Nacional (Legislatura 2007-2011). In: BRUNO, R. *et al. Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009, p. 15-36.
- CASTILHO, A. L. *Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2012.
- CORREA, V. H. C. O desenvolvimento e a expansão recente da produção agropecuária no Centro-Oeste. Tese de doutorado, IE-Unicamp, Campinas, 2013.
- DATALUTA. Banco de dados da luta pela terra. *Relatório*. Nera, Unesp Presidente Prudente (SP), 2010.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 15-88.
- FRANÇA, C. G. de *et al. O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília, MDA, 2009.
- GASQUES, J. G. *et al.* Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos Censos Agropecuários. In: GASQUES, J. G. *et al.* (orgs.). *A agricultura brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, Ipea, 2010, p. 19-44.
- GRZYBOWSKI, C. *et al.* Notas para a retomada do debate sobre o desenvolvimento brasileiro. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília, Ipea, 2009, p. 153-168.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Brasília, MDA, 2010.
- IPEA. *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília, Ipea, 2010.
- _____. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, n. 14. Brasília, Ipea, 2011.
- _____. Desenvolvimento rural (Capítulo 7). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise 20*. Brasília, 2012, p. 247-311.
- _____. *O perfil da agroindústria rural no Brasil: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário 2006*. Brasília, 2013.

- _____. *As implicações sociais e econômicas das alterações no padrão de produção agrícola no Brasil*. (Relatório de Pesquisa). Brasília, 2013-a.
- MARICATO, E. *Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARQUES, V. P. M. de A. *et al.* *O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados*. Brasília, MDA, 2012.
- MARTINE, G. Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola. In: MARTINE, G.; GARCIA, R. C. (org.). *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987, p. 59-79.
- _____; ALVES, J. E. D. Dinâmica demográfica e sua relevância econômica e social no Brasil: implicações para o programa UNFPA 2011-2015, 2011 (versão preliminar, não publicada).
- MERRICK, T. W.; GRAHAM, D. *População e desenvolvimento econômico no Brasil: de 1800 até a atualidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- NASSIF, M. I. O avanço das *commodities*. *Desafios do desenvolvimento*, ano 8, n. 66. Ipea, 2011, p. 40-46.
- NERI, M. C. *et al.* *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.
- NEY, M. G.; HOFFMANN, R. Origem familiar e desigualdade de renda na agricultura. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 33, n. 3, Rio de Janeiro, Ipea, dezembro de 2003, p. 541-572.
- OLIVEIRA, R. B. de; HOFFMANN, R. Desigualdade de rendimentos entre os empregados na agricultura brasileira de 1992 a 2009: o efeito do salário mínimo. Texto a ser publicado na *Revista Econômica do Nordeste* (s.d.).
- PEREIRA, L. B. Limites e obstáculos ao processo de reforma agrária no Brasil. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-Unicamp, 2004.
- PRADO JR., C. *A revolução brasileira*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- RAMOS, L. E. R. Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária. *Revista de Política Agrícola*, Brasília (Conab/Mapa), ano XXI, n. 3, julho-agosto-setembro de 2012, p. 33-47.
- RAMOS, P. *Índices de rendimento da agropecuária brasileira*. Brasília, MDA/ Nead, 2005.
- _____. O trabalho na lavoura canavieira paulista: evolução recente, situação atual e perspectivas. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. (coord.). *Emprego e trabalho na agricultura brasileira*. Brasília: IICA, 2008, p. 304-325 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável v. 9).
- _____. Políticas públicas e perspectivas de viabilização dos assentamentos rurais. *Retratos de Assentamentos*, n. 12. Uniara, Araraquara (SP), 2009, p. 69-86.

- RANGEL, I. Questão agrária e agricultura. In: RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000, p. 143-168.
- REGAZZINI, L. C.; BACHA, C. J. C. Tributação e gastos federais na agropecuária brasileira. *Revista de Política Agrícola*, Brasília (Conab/Mapa), ano XXI, n. 3, jul./ago./set. 2012, p. 55-67.
- REYDON, B. P.; PLATA, L. O. *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília, MDA/Nead (*Estudos Nead*, n. 3), 2000.
- SILVA, P. A. de O. e. O debate em torno da reforma agrária no Brasil: uma análise da literatura pertinente e a busca de comparação das duas vias em execução. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-Unicamp, 2012.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, J. A. C. *et al.* (org.), *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea; Sindifisco; Dieese, 2011, p. 25-63.
- STURGEON, T. *et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* (Funcex), Rio de Janeiro, ano XXVII, abr./jun. 2013, p. 26-41.
- SZMRECSÁNYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (org.), *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 227-249.
- TOLENTINO FILHO, P. D. Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro. In: RIBEIRO, J. A. C. *et al.* (org.), *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea; Sindifisco; Dieese, 2011, p. 9-24.
- VEIGA, J. E. *da et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, Convênio Fipe-Ilica (MDA/CNDRS/Nead), 2001.
- _____. *A história não os absolverá nem a geografia*. Campinas: Armazém do Ipê; Autores Associados, 2005.
- WILKINSON, J.; REYDON, B.; DI SABBATO, A. El caso de Brasil. In: BAQUERO, F. S.; GÓMEZ, S. (editores.). *Dinamicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Santiago/Chile, FAO, 2012, p. 105-143.

OTAVIO VALENTIM BALSADI

ADEQUAÇÃO TECNOLÓGICA PARA A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA

INTRODUÇÃO

Tratar de temas amplos sempre exige um difícil passo inicial. Dadas as complexidades envolvidas, faz-se necessário escolher um caminho que, minimamente, dê sustentação ao desafio colocado. Assim, para atender aos propósitos do tema deste capítulo, optou-se pela seguinte estrutura de construção das ideias: primeiramente, uma seção dedicada a mostrar, como o título do capítulo sugere, a diversidade e a heterogeneidade de atores presentes no rural e na agricultura brasileira. A seguir, uma seção que trata de um problema estrutural e histórico na produção agropecuária brasileira: a excessiva concentração e, como consequência, a exclusão social e produtiva de um enorme contingente de pessoas e famílias.

Com esse pano de fundo, as duas seções seguintes mergulham na questão científica e tecnológica, buscando trazer à tona os desafios e oportunidades para as instituições, públicas e privadas, de geração de conhecimentos e tecnologias, e sua relevância para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, acredita-se que há um duplo desafio pela frente: potencializar a competitividade e a sustentabilidade de uma agricultura de relevo e importância mundial, ao mesmo tempo em que se busque reduzir significativamente a enorme dívida social com um contingente de famílias e pessoas que foram excluídas ao longo do nosso processo de modernização conservadora e dolorosa¹.

1. Essas duas expressões foram postas aqui com o intuito de resgatar a memória e a contribuição de inúmeros autores que se dedicaram com afinco e profundidade a compreender e analisar o nosso desenvolvimento, a nossa história e seus legados que nos acompanham até os dias de hoje. Não há espaço neste texto para um aprofundamento, mas os interessados podem encontrar um bom material inicial em Graziano da Silva (1982), Delgado (2001) e Ramos e Pires (2009).

A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA²

A diversidade e a heterogeneidade são marcas históricas da agricultura brasileira. Em que pesem várias possibilidades e tipos de abordagem, no presente texto serão apresentadas informações relativas aos distintos públicos e atores presentes no meio rural, por se entender que as atividades de pesquisa, desenvolvimento, assistência técnica e extensão rural devem estar conectadas a estas distintas realidades e contextos no processo de inovação.

Uma primeira diferenciação, que começou a ganhar força em meados dos anos 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e atualmente é um verdadeiro divisor de águas na definição de políticas públicas, diz respeito aos agricultores familiares³ e aos não familiares. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existiam no Brasil, em 2006, 5,2 milhões de estabelecimentos agropecuários⁴, dos quais 4,4 milhões eram classificados como familiares e 808 mil como não familiares (Tabela 1). Apesar de serem a grande maioria e responderem por 74,4% do pessoal ocupado na agricultura brasileira, os agricultores familiares⁵ detinham apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários.

2. É importante mencionar que o objetivo desta seção é mostrar, sucintamente, os principais segmentos presentes na agricultura e no rural brasileiro. Foge ao escopo deste texto uma análise das políticas públicas voltadas a eles, bem como a eficácia e a eficiência delas.

3. Por agricultores familiares são entendidos aqueles que atendem simultaneamente aos critérios da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que são os seguintes: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Vale dizer que também são beneficiários desta Lei: silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos mencionados e cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos mencionados e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até 500 metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos mencionados e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e falcadores; pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos mencionados e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

4. Estabelecimento agropecuário é definido como toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinada a uma única administração: a do produtor ou a do administrador; independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de sua localização em área urbana ou rural, tendo como objetivo a produção para subsistência e/ou para venda, constituindo-se assim numa unidade recenseável.

5. Segundo dados da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), os agricultores familiares representavam 76% de um total de 966.558 associados às 1.528 cooperativas do ramo agropecuário em 2013, as quais respondiam por cerca de 50% da produção agropecuária nacional.

Tabela 1**Estabelecimentos agropecuários, segundo os tipos de agricultura
Brasil, 2006**

Agriculturas	Estabelecimentos	Em %	Área total (ha)	Em %
Total	5.175.489	100,0	329.941.393	100,0
Agricultura familiar - Lei nº 11.326	4.367.902	84,4	80.250.453	24,3
Não familiar	807.587	15,6	249.690.940	75,7

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006.

Outra forma de se apresentar essa diferenciação na agricultura é a feita por Del Grossi (2013), que se encontra na Tabela 2. Ela é interessante pelo fato de apontar outras características, além da mera separação entre familiares e não familiares. Dessa forma, pode-se notar pelo menos quatro situações bem distintas entre os agricultores familiares: um contingente significativo (1,3 milhão de estabelecimentos, ou 25,3% do total) que não apresentou nenhuma receita oriunda das atividades no estabelecimento agropecuário, em 2006; outro contingente, também expressivo (1,8 milhão de estabelecimentos, ou 34,6% do total), cuja receita não ultrapassou um salário-mínimo por mês. Ou seja, juntando essas duas categorias, pode-se perceber que cerca de 3,1 milhões de estabelecimentos agropecuários classificados como familiares (ou 59,9% do total), quando tiveram alguma receita proveniente das atividades agropecuárias, não ultrapassaram um salário-mínimo mensal.

Por outro lado, observa-se que 3,9% dos agricultores familiares encontravam-se num patamar mais consolidado, que lhes permitia auferir uma receita mensal proveniente das atividades desenvolvidas nos estabelecimentos agropecuários superior a dez salários-mínimos. Finalmente, entre o grupo mais dinâmico e os agricultores familiares sem receita ou com receita até um salário-mínimo aparecia um contingente – também bastante representativo, de 1,1 milhão de estabelecimentos (ou 20,6%) – em transição, ou seja, que tanto pode sofrer um processo de diferenciação e subir para o grupo mais dinâmico quanto pode retroceder nas condições socioeconômicas e descer para o grupo com baixa renda.

Se entre os familiares há grande heterogeneidade, o mesmo ocorre entre os não familiares. Nota-se expressiva presença dos chamados médios produtores (9,1% do total, ou 469 mil estabelecimentos), que são amparados pelo Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), cuja receita pode chegar a até 800 mil reais por ano. Além deles, há o grupo “outros” agricultores não familiares, que abriga boa parte do que se convencionou chamar agricultura patronal. Juntos, esses dois grupos somam 15,6% do total de estabelecimentos agropecuários.

Tabela 2

Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os tipos de agricultura Brasil, 2006

Tipos de agriculturas	Categorias de renda*	Estabelecimentos (mil)	Em %
Baixa renda sem receita	Agricultura familiar sem receita	1.308	25,3
Subtotal	-	1.308	25,3
Agricultura familiar e médios produtores	Agricultura familiar dinâmica	203	3,9
	Agricultura familiar em transição	1.067	20,6
	Agricultura familiar de baixa renda com receita	1.789	34,6
	Pronamp até R\$ 320 mil por ano	453	8,8
	a) até 15 módulos	397	7,7
	b) mais de 15 módulos	56	1,1
Subtotal	-	3.512	67,9
Grandes produtores e outros	Pronamp acima de R\$ 320 mil por ano	16	0,3
	a) até 15 módulos	7	0,1
	b) mais de 15 módulos	9	0,2
	Outros	340	6,6
Subtotal	-	356	6,9
Total	-	5.176	100

Fonte: Del Grossi (2013).

Obs.: (*) a) Agricultura familiar dinâmica: receita maior ou igual a 10 s.m. por mês; b) Agricultura familiar em transição: receita maior que 1 e menor que 10 s.m. por mês; c) Agricultura familiar de baixa renda com receita: receita menor ou igual a 1 s.m. por mês; d) Pronamp: receita até R\$ 800 mil por ano, conforme normas do MCR (com rebates); e) Outros: demais tipos de agricultores não familiares.

Além desses atores, que mais frequentam o mundo e o imaginário dos pesquisadores e formuladores de políticas públicas, há um conjunto relevante de outras populações rurais, que devem ser incluídas quando se tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável, pois estas também se dedicam às atividades agropecuárias e agroflorestais.

Os dados da Tabela 3 mostram que, em 2010, existiam 517,4 mil indígenas vivendo em áreas demarcadas, com destaque para as regiões Norte (48,7% do total), Nordeste (20,5%) e Centro-Oeste (20,1%). Amazonas, Mato Grosso do Sul, Roraima, Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Maranhão eram os estados mais representativos das comunidades indígenas.

Em relação às comunidades quilombolas, em 2012, havia 1.682 remanescentes que já eram certificados pelos órgãos oficiais do governo federal. Desse total de comunidades, 59,8% estava localizado na região Nordeste, com destaque para os estados da Bahia, Maranhão e Pernambuco (Tabela 4). Nas demais regiões, vale destacar as participações relativas de Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul.

Tabela 3

Distribuição das populações indígenas que vivem em áreas indígenas, por estados e regiões
Brasil, 2010

Estados e Grandes Regiões	População indígena	Em %
RO	9.217	1,8
AC	13.308	2,6
AM	129.529	25,0
RR	46.505	9,0
PA	35.816	6,9
AP	5.956	1,1
TO	11.560	2,2
Região Norte	251.891	48,7
MA	29.621	5,7
CE	2.988	0,6
PB	18.296	3,5
PE	31.836	6,2
AL	6.268	1,2
SE	316	0,1
BA	16.817	3,3
Região Nordeste	106.142	20,5
MG	9.682	1,9
ES	3.005	0,6
RJ	450	0,1
SP	2.767	0,5
Região Sudeste	15.904	3,1
PR	11.934	2,3
SC	9.227	1,8
RS	18.266	3,5
Região Sul	39.427	7,6
MS	61.158	11,8
MT	42.525	8,2
GO	336	0,1
Região Centro-Oeste	104.019	20,1
Brasil	517.383	100,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Tabela 4

**Distribuição das comunidades remanescentes de quilombos certificadas, por estados e regiões
Brasil, 2012**

Estados e Grandes Regiões	Comunidades remanescentes de quilombos certificadas	Em %
RO	7	0,4
AM	1	0,1
PA	115	6,8
AP	30	1,8
TO	27	1,6
Região Norte	180	10,7
MA	289	17,2
CI	54	3,2
CE	38	2,3
PB	32	1,9
PE	108	6,4
AL	61	3,6
SE	25	1,5
BA	452	26,9
Região Nordeste	1.005	59,8
MG	168	10,0
ES	30	1,8
RJ	29	1,7
SP	36	2,1
Região Sudeste	263	15,6
PR	34	2,0
SC	11	0,7
RS	89	5,3
Região Sul	134	8,0
MS	12	0,7
MT	65	3,9
GO	23	1,4
Região Centro-Oeste	100	5,9
Brasil	1.682	100,0

Fonte: Fundação Palmares.

Outro público de relevo na agricultura brasileira é aquele formado pelos beneficiários dos programas de assentamentos rurais. Desde os primeiros assentamentos, ainda no início do período militar, até o final de 2012, foram realizados 8.982 projetos, nos quais foram assentadas cerca de 1,3 milhão de famílias em uma área total de mais de 87,8 milhões de hectares (tabela 5)⁶. As regiões Norte e Nordeste

6. Está claro que nem todas essas famílias assentadas estão nos seus lotes, pois se sabe que há uma porcentagem de evasão ao longo do tempo. O intuito é, simplesmente, mostrar que o esforço feito pelo Estado brasileiro no tema não foi desprezível, e que há um conjunto de centenas de milhares de famílias vivendo em assentamentos rurais e que têm o direito a uma vida digna.

Tabela 5

Distribuição dos assentamentos rurais realizados no Brasil até 2012, por estados e regiões
Brasil e Grandes Regiões

Estados e Grandes Regiões	Projetos	Famílias	Área (ha)
PA	1.090	285.832	22.901.381
AC	156	38.088	5.566.327
AM	144	60.045	27.694.676
RO	208	43.890	6.200.789
AP	41	17.682	2.110.423
RR	66	27.840	1.444.701
TO	370	41.978	1.219.530
Norte	2.075	515.355	67.137.826
CE	441	33.899	901.991
PE	585	48.293	602.390
BA	645	62.187	1.942.793
MA	959	148.148	4.613.427
PB	299	20.308	282.512
RN	294	27.505	525.797
AL	171	16.770	111.282
SE	219	12.005	185.157
PI	498	40.977	1.397.976
Nordeste	4.111	410.092	10.563.324
MG	322	24.894	866.071
RJ	75	6.964	125.665
SP	256	21.448	333.989
ES	93	5.983	51.807
Sudeste	746	59.289	1.377.532
PR	321	31.501	422.292
SC	158	7.535	103.327
RS	336	16.505	290.364
Sul	815	55.541	815.983
GO	292	24.672	681.941
MT	547	129.033	6.094.041
MS	203	43.264	697.688
DF	193	20.959	513.837
Centro-Oeste	1.235	217.928	7.987.507
TOTAL	8.982	1.258.205	87.882.173

Fonte: INCRA.

foram as maiores beneficiadas, ao menos quantitativamente, com destaque para os estados do Amazonas, Pará e Maranhão. Além deles, o Mato Grosso também foi palco de muitos projetos e significativa área incorporada aos assentamentos.

Embora as estatísticas oficiais ainda sejam bastante precárias em relação às comunidades extrativistas, é importante mencionar os dados produzidos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), os quais mostram uma produção nacional, em 2010, de 785,4 mil toneladas de pescado pelos pescadores extrativistas⁷, sendo 536,5 mil toneladas de origem marinha e 248,9 mil toneladas de origem continental, distribuídas em todas as grandes regiões – com maior destaque para os estados do Pará, Amazonas, Bahia, Maranhão, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A diversidade e a heterogeneidade de atores na agricultura brasileira se expressam e tomam forma, também, nos diversos biomas e suas especificidades (bióticas e abióticas) para a produção agropecuária e agroflorestal.

O Mapa 1 e a Tabela 6, a seguir, mostram a distribuição geográfica e a dimensão dos principais biomas brasileiros, quais sejam: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal.

Obviamente, o desenvolvimento científico e tecnológico, levado a cabo nas instituições públicas e privadas que lidam com as ciências agrárias e suas áreas do conhecimento, deve estar conectado com essas distintas realidades (sociais,

Mapa 1

Distribuição dos biomas brasileiros



Fonte: IBGE.

7. Além da pesca extrativa, o MPA também produz estatísticas referentes à aquicultura. Em 2010, foram produzidas 479,4 mil toneladas de pescado, sendo 85,1 mil toneladas de origem marinha e 394,3 mil toneladas de origem continental. As principais regiões produtoras eram o Nordeste e o Sul, com cerca de 60% do pescado nacional. Entre os estados, destaque para: Amazonas, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Tabela 6**Área e participação relativa dos biomas brasileiros**

Bioma	Área aproximada (Km ²)	Área/Total Brasil (em %)
Bioma Amazônia	4.196.943	49,29
Bioma Cerrado	2.036.448	23,92
Bioma Mata Atlântica	1.110.182	13,04
Bioma Caatinga	844.453	9,92
Bioma Pampa	176.496	2,07
Bioma Pantanal	150.355	1,76
Área total Brasil	8.514.877	--

Fonte: IBGE.

123

econômicas, ambientais, tecnológicas, organizativas, institucionais, culturais), de modo a não se distanciarem das demandas reais da sociedade brasileira.

A CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

A concentração na agricultura brasileira também é uma marca histórica. Ela pode ser vista por vários ângulos de análise. Nessa seção, priorizou-se trabalhar com as seguintes vertentes: espacial; da renda gerada; e dos indicadores tecnológicos.

Concentração espacial

A Tabela 7 a seguir mostra a concentração espacial da produção agropecuária brasileira no período 1975-2010, tendo sido construída da seguinte forma: para cada atividade (35 no total) foram selecionados três indicadores: um relativo ao número de microrregiões geográficas do IBGE que respondiam por 50% da quantidade produzida nos anos selecionados (G50); outro relativo ao número total de microrregiões geográficas do IBGE que tinham alguma produção das atividades selecionadas (TOTAL); e o último concernente à participação relativa do G50 no TOTAL (PCTG50).

Exemplificando: em 1975, 17 microrregiões geográficas do IBGE eram responsáveis por 50% da quantidade produzida de algodão herbáceo, num total de 289 microrregiões com alguma produção deste produto. Ou seja, com apenas 5,9% das microrregiões produtoras era possível obter ao menos metade da produção nacional de algodão herbáceo! Note-se que, em 2010, os valores mudaram para, respectivamente, 4, 126 e 3,2%. Um dado muito interessante é que, para um conjunto de 35 atividades, somente com a participação de no máximo 15% das microrregiões produtoras já se consegue atingir ao menos 50% da produção.

Tabela 7

Concentração da produção agropecuária, segundo as principais atividades
Brasil, 1975-2010

Item	1975			1990			2000			2010		
	G50	Total	PCTG50									
Abacaxi	7	325	2.2	5	211	2.4	5	271	1.8	7	279	2.5
Algodão arbóreo (em caroço)	16	144	14.0	6	77	7.8	1	29	3.4	1	8	12.5
Algodão herbáceo (em caroço)	17	289	5.9	12	248	4.8	7	236	3.0	4	126	3.2
Alho	17	199	8.5	7	216	3.2	4	162	2.5	3	126	2.4
Arroz (em casca)	35	489	7.2	19	482	3.9	14	469	3.0	9	429	2.1
Aveia (em grão)	3	43	7.0	7	61	11.5	8	66	12.1	5	51	9.8
Banana	28	503	5.6	23	488	4.7	30	522	5.7	21	513	4.1
Batata-doce	29	452	6.4	23	305	7.5	19	289	6.6	22	254	8.7
Batata-inglesa	11	214	5.1	8	170	4.7	12	145	8.3	7	128	5.5
Bovinos	73	538	13.6	71	554	12.8	64	556	11.5	59	554	10.6
Caprinos	17	531	3.2	15	551	2.7	13	554	2.3	18	551	3.3
Cebola	6	252	2.4	5	171	2.9	5	151	3.3	8	134	6.0
Centeio (em grãos)	3	33	9.1	4	26	15.4	3	23	13.0	2	14	14.3
Cevada (em grãos)	3	33	9.1	4	41	9.8	4	32	12.5	2	33	6.1
Feijão (em grãos)	49	529	9.3	54	544	9.9	41	551	7.4	26	540	4.8
Galinhas	69	504	13.7	64	549	11.7	48	551	8.7	38	551	6.9
Galos, frangos, frangas, etc.	61	504	12.1	36	552	6.5	28	554	5.1	29	552	5.3
Laranja	6	506	1.2	5	489	1.0	8	509	1.6	10	470	2.1
Leite de vaca	83	538	15.0	85	554	15.3	72	555	13.0	60	554	10.8
Maçã	3	79	3.8	2	70	2.9	2	55	3.6	2	65	3.1
Mamão	5	132	3.8	2	195	1.0	2	271	0.7	2	258	0.8
Mandioca	58	534	10.9	50	535	9.3	44	547	8.0	38	545	7.0
Manga	37	358	10.3	37	325	11.4	18	362	5.0	4	317	1.3
Maracujá	-	-	-	6	100	6.0	9	307	2.9	4	343	1.2
Melancia	31	375	8.3	19	280	6.8	18	333	5.4	17	318	5.3
Melão	4	114	3.5	2	88	2.3	2	114	1.8	2	92	2.2
Milho (em grãos)	48	536	9.0	38	544	7.0	40	551	7.3	32	542	5.9
Ovinos	6	535	1.1	9	549	1.6	19	549	3.5	29	550	5.3
Ovos de galinha	39	537	7.3	34	550	6.2	31	549	5.6	26	551	4.7
Soja (em grãos)	13	194	6.7	18	222	8.1	15	220	6.8	19	248	7.7
Sorgo (em grãos)	4	83	4.8	4	118	3.4	6	131	4.6	7	168	4.2
Suínos	69	538	12.8	87	554	15.7	62	556	11.2	34	553	6.1
Tomate	15	345	4.3	19	363	5.2	20	395	5.1	15	377	4.0
Trigo (em grãos)	10	111	9.0	13	126	10.3	12	100	12.0	15	117	12.8
Uva	1	190	1.1	1	136	0.7	2	199	1.0	2	199	1.0

Fonte: Tabulação especial feita por Fernando Garagorry, a partir de metodologia desenvolvida em Garagorry e Chaib Filho (2008).

Ou seja, mesmo com os deslocamentos destas atividades para novas áreas ao longo destes 35 anos, a marca fundamental continuou sendo a concentração da produção agropecuária em poucas microrregiões.

Observe-se que, para um subconjunto de 17 atividades (abacaxi, algodão herbáceo, alho, arroz, banana, caprinos, feijão, laranja, maçã, mamão, manga, maracujá, melão, ovos de galinha, sorgo, tomate e uva), em 2010, bastou apenas o máximo de 5% das microrregiões produtoras para atingir os 50% da produção. Em outro subconjunto de 13 atividades (aveia, batata-doce, batata-inglesa, cebola, cevada, galinhas, galos + frangos(as), mandioca, melancia, milho, ovinos, soja e suínos), foram necessárias entre 5% e 10% das microrregiões; e, num terceiro subconjunto de cinco atividades (algodão arbóreo, bovinos, centeio, leite de vaca e trigo), entre 10% e 15% das microrregiões responderam por, pelo menos, 50% da produção nacional.

Concentração da renda bruta e da produção dos principais produtos

Um dado impressionante na agricultura brasileira é o fato observado de que, em um total de 4,4 milhões de estabelecimentos agropecuários que declararam ter gerado alguma renda própria em 2005-2006, apenas 11,3% responderam por 86,6% do valor bruto da produção agropecuária. Em contrapartida, 88,7% dos estabelecimentos produziram os 13,4% restantes (Alves *et al.*, 2013). Além do dado mais geral, esse quadro repetiu-se para os principais cultivos⁸, conforme descrito a seguir:

– Leite: de acordo com os dados do Censo Agropecuário 1995-1996, 34 mil produtores (1,9% de um total de 1,8 milhão de produtores) produziam mais de 72 mil litros por ano e respondiam por 28% do total produzido no Brasil. Em 2005-2006, apenas 14 mil produtores (1% de um total de 1,4 milhão de produtores) produziam mais de 72 mil litros por ano e eram responsáveis por 20,1% do total produzido. No outro extremo, 1,6 milhão de produtores (87,6% do total) produziam até 18 mil litros por ano e tinham uma participação de 36,1% no total produzido em 1995-1996. Dez anos mais tarde, 1,1 milhão de produtores (80,4% do total) tinham esse nível de produção de até 18 mil litros por ano e respondiam por 26,7% do total produzido no Brasil.

– Café: em 1995-1996, 33 mil produtores (10,4% de um total de 317 mil produtores) produziam mais de 15 toneladas por ano e respondiam por 75% do

8. Note-se a disparidade: um setor que conseguiu gerar quase 80 bilhões de dólares de saldo positivo na balança comercial, em 2012, e ao mesmo tempo ainda tem milhões de estabelecimentos agropecuários que, quando geram alguma receita própria, é inferior a um salário-mínimo por mês. Vale reforçar que, em 2010, o Brasil era o maior produtor e o maior exportador de açúcar, café e suco de laranja; o segundo maior produtor e o segundo maior exportador de soja; o segundo maior produtor e o maior exportador de carne bovina, etanol e tabaco.

total produzido no Brasil. Em 2005-2006, 22 mil produtores (12,4% de um total de 178 mil produtores) produziam mais de 15 toneladas por ano e eram responsáveis por 74,6% do total produzido. Em contrapartida, 236 mil produtores (74,4% do total) produziam até 5 toneladas por ano e tinham uma participação de apenas 10% no total produzido em 1995-1996. Dez anos mais tarde, 123 mil produtores (69,1% do total) tinham esse nível de produção e respondiam por somente 9,7% do total produzido no Brasil.

– Milho: em 1995-1996, 16 mil produtores (0,6% de um total de 2,5 milhões de produtores) produziam mais de 200 toneladas por ano e respondiam por 47,6% do total produzido. Em 2005-2006, 32 mil produtores (1,6% de um total de 2 milhões de produtores) produziam mais de 200 toneladas e eram responsáveis por 68,3% do total. No outro extremo, 2,4 milhões de produtores (93,9% do total) produziam até 20 toneladas e tinham uma participação de 24,8% no total produzido em 1995-1996. Dez anos depois, 1,8 milhão de produtores (91% do total) tinham esse nível de produção e respondiam por somente 10% do total produzido no Brasil.

– Arroz: em 1995-1996, somente 6 mil produtores (0,6% de um total de 927 mil produtores) produziam mais de 200 toneladas por ano e respondiam por 66,4% do total produzido. Em 2005-2006, apenas 7 mil produtores (1,8% de um total de 396 mil produtores) produziam mais de 200 toneladas e eram responsáveis por 73,2% do total. No outro extremo, 889 mil produtores (95,9% do total) produziam até 10 toneladas e tinham uma participação de apenas 16,9% no total produzido em 1995-1996. Dez anos depois, 353 mil produtores (89,1% do total) tinham esse nível de produção e respondiam por somente 4,6% do total produzido no Brasil.

– Feijão: em 1995-1996, apenas 4 mil produtores (0,2% de um total de 2,1 milhões de produtores) produziam mais de 30 toneladas por ano e respondiam por 24,2% do total produzido no Brasil. Em 2005-2006, 17 mil produtores (1,1% de um total de 1,5 milhão de produtores) produziam mais de 30 toneladas e eram responsáveis por 57,3% do total produzido. Em contrapartida, 2 milhões de produtores (97,9% do total) produziam até 5 toneladas e tinham uma participação de 56,6% no total produzido em 1995-1996. Dez anos mais tarde, 1,4 milhão de produtores (94,9% do total) tinham esse nível de produção de até 5 toneladas e respondiam por somente 18,6% do total produzido no Brasil.

Concentração da tecnologia

Outra forma de observar a concentração na agricultura brasileira é mirar em alguns indicadores de acesso às tecnologias geradas. Também de acordo com o Censo Agropecuário 2005-2006, pode-se notar que:

- 3,5% dos estabelecimentos agropecuários tinham computador;
- 1,5% dos estabelecimentos agropecuários tinham acesso à rede mundial de computadores, a internet;
- 42,1% dos estabelecimentos agropecuários declararam não utilizar nenhuma prática agrícola;
- 12,4% dos estabelecimentos agropecuários faziam rotação de culturas;
- 32,8% dos estabelecimentos agropecuários faziam algum tipo de adubação;
- 17,9% utilizavam fontes alternativas (esterco e/ou urina animal; adubação verde; húmus de minhoca; biofertilizantes; inoculantes; compostos orgânicos);
- 84,1% dos estabelecimentos agropecuários declararam não usar calcário ou outro corretivo;
- 70% dos estabelecimentos agropecuários declararam não utilizar agrotóxicos;
- 1,3% dos estabelecimentos agropecuários declararam fazer uso do controle biológico;
- 1,8% dos estabelecimentos agropecuários declararam praticar a agricultura orgânica (0,1% certificado e 1,7% não certificado);
- 14,4% faziam cultivo mínimo, e 9,8% faziam plantio direto;
- 6,4% faziam algum tipo de irrigação;
- 8,4% tinham algum tipo de trator no estabelecimento agropecuário, e 1,6% algum tipo de colheitadeira;
- menos de 10% dos estabelecimentos agropecuários declararam ter acesso a algum tipo de assistência técnica e extensão rural;

Ou seja, é inegável que um expressivo contingente de agricultores(as), pelos motivos mais diversos, não está sendo beneficiado pelo progresso tecnológico ocorrido nas últimas décadas no Brasil.

Recolocando o debate

Embora as discussões sobre a concentração na agricultura brasileira tenham sido retomadas nos anos mais recentes, é importante salientar que também foram recorrentes nos anos 1990. O principal fato apontado por Alves *et al.* (2013) e Del Grossi (2013) foi amplamente discutido naquele período por importantes especialistas. Ao revisitarem o auge do período de modernização conservadora e dolorosa, especialistas como Guilherme Dias, José Graziano da Silva e José Eli da Veiga introduziram expressões marcantes para identificar o amplo conjunto de agricultores(as) que ficaram à margem do processo de desenvolvimento⁹. São deles, respectivamente, as seguintes

9. Para mais detalhes e aprofundamentos, cf.: Graziano da Silva (1995; 2001) e Veiga (1994; 1997).

expressões: “barrados no baile”; “sem-sem”¹⁰; e “franja periférica”¹¹. De comum, essas expressões se referiam aos milhões de excluídos e desorganizados que, além de não terem terra suficiente e acesso ao progresso tecnológico, também não tinham trabalho, crédito, moradia, saúde e educação dignos para uma vida decente e saudável, e nem mesmo pertenciam a uma organização social para poderem expressar suas reivindicações. Além disso, pertenciam a estabelecimentos agropecuários sem renda monetária ou com renda monetária muito baixa ou irrisória.

Com esse pano de fundo apresentado nos itens anteriores, referentes aos diversos e heterogêneos segmentos presentes no rural e na agricultura brasileira, bem como aos elevadíssimos índices históricos de concentração e exclusão, fica o questionamento: o que precisa ser diferente para não repetirmos isso no futuro? Qual o papel das instituições públicas e privadas de geração de conhecimentos e tecnologias para o setor agropecuário? Em linhas gerais, são os desafios postos para as próximas seções.

CONHECIMENTOS E TECNOLOGIAS PARA A DIVERSIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Claro está, em função do exposto anteriormente, que a alteração do quadro atual passa, necessariamente, por uma maior democratização do acesso de amplos segmentos sociais aos benefícios do progresso tecnológico e das políticas públicas destinadas tanto para o setor agropecuário, de forma mais específica, quanto para o desenvolvimento rural, num sentido mais amplo¹².

10. “Infelizmente, essa categoria dos ‘sem-sem’ vem crescendo rapidamente, em especial a partir da segunda metade dos anos 1990. Os dados da PNAD de 1999 permitem uma aproximação desse contingente de pobres rurais: são quase três milhões de famílias (ou 15 milhões de pessoas) sobrevivendo com uma renda disponível *per capita* de US\$ 1 ou menos por dia (34,60 reais mensais ao câmbio de setembro/99). Mais da metade dessas famílias de pobres rurais tem suas rendas provenientes exclusivamente de atividades agrícolas: são famílias por conta própria (30% do total) com áreas de terras insuficientes e/ou com condição de acesso à terra precária (parceiros, posseiros, cessionários) ou famílias de empregados agrícolas (25%), a grande maioria sem carteira assinada. Um terço dessas famílias de pobres rurais mora em domicílios sem luz elétrica, quase 90% não tem água canalizada, nem esgoto ou fossa séptica. Em quase metade dessas famílias mais pobres, o chefe ou pessoa de referência nunca frequentou a escola ou não completou a primeira série do primeiro grau, podendo ser considerado como analfabeto” (Graziano da Silva, 2001).

11. “Se quiserem imitar o exemplo dos países desenvolvidos e optar pela agricultura familiar, as elites dirigentes precisarão integrar as políticas agrícola e fundiária, tendo como eixo a geração de novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória. Diversos programas poderão ajudar a agricultura em geral. Mas seria ilusão imaginar que poderiam responder também às dificuldades dos dois milhões de famílias que vivem nos estabelecimentos da *franja periférica* (mais especificamente, 2,3 milhões de estabelecimentos agropecuários segundo a classificação do autor e captados pelo Censo Agropecuário de 1985). Estes necessitam de políticas públicas dirigidas ao combate à pobreza, que vão muito além da competência dos Ministérios da Agricultura e de Assuntos Fundiários” (Veiga, 1997).

12. Já se abordou essa questão em outros momentos, mas é bom reforçar “que o rural brasileiro não pode mais ser entendido como o espaço onde são desenvolvidas apenas as tradicionais atividades agrícolas e pecuárias. A profunda transfor-

Neste sentido, um primeiro ponto a destacar é que, tal como formulado em Sousa (2006), também se acredita que a tecnologia *per se* não é a panaceia para todos os males da agricultura brasileira. Decerto ela é fundamental para os incrementos na produtividade dos fatores (terra, trabalho e capital), mas deve estar acoplada a outros itens, tanto no interior dos estabelecimentos agropecuários (gestão, infraestrutura, assistência técnica e extensão rural) quanto no seu entorno (estradas, armazenamento, crédito, comercialização, oferta de máquinas e insumos, convencionais ou não).

Outro ponto importante é que se compartilha da proposição de que a tecnologia não é neutra (Silva *et al.*, 2006)¹³. Ao mesmo tempo, é necessário admitir que são fundamentais os espaços e processos de interação com os diferentes atores sociais, em cada contexto e realidade, de tal forma que as probabilidades de novos conhecimentos e tecnologias se tornem, de fato, inovação para amplos contingentes. Nessa interação, o intercâmbio de conhecimentos e as relações dialógicas são relevantes para a busca de soluções reais para os reais problemas que afligem a sociedade e os(as) agricultores(as) brasileiros.

Em suma, a transformação da realidade clama por um processo inovador que esteja orientado e focado em várias dimensões: tecnológica, institucional, organizacional, cultural e de gestão (intra e extraestabelecimentos agropecuários)¹⁴.

mação da estrutura de ocupação da população rural, com o forte crescimento das atividades não agrícolas, consolidou um quadro de grande heterogeneidade das famílias rurais, cujas estratégias de sobrevivência e/ou acumulação cada vez mais incluem outras atividades econômicas juntamente com a agricultura. Essas mudanças trazem consigo a necessidade de um novo olhar para a realidade rural brasileira neste início de século e de novos instrumentos para a elaboração das políticas de desenvolvimento rural" (Balsadi, 2001).

13. "Não se pode desprezar o vigor de uma crença social de que tudo que é desenvolvido pela ciência é necessariamente bom para todos na sociedade. Essa ideia ganhou força encobrindo as relações entre ciência e poder, por exemplo. Hoje, tal crença está sendo, aos poucos, eclipsada pelo simples entendimento de que, por ser uma atividade humana, a ciência é vulnerável à influência dos que a financiam ou ao poder de outros atores. Por isso, sem entrar na infundável polêmica sobre a neutralidade da ciência e tecnologia, o que se quer registrar aqui é que há diferentes contextos de inserção da agricultura familiar brasileira, que exigem soluções tecnológicas diferenciadas e adaptadas para cada realidade. Ou seja, que não há mecanismos automáticos a impor as mesmas demandas e necessidades para todos os agricultores, gerando a falsa ideia de que uma determinada tecnologia pode ser benéfica para todos, ao mesmo tempo e em todos os contextos de aplicação e implicações" (Silva *et al.*, 2006).

14. Obviamente, o que está sendo colocado aqui não é novo; esse debate já nos acompanha há algum tempo, evidenciando que não é tão fácil romper com velhos paradigmas nas instituições, principalmente quando a elas está associado um histórico de relevância no processo de modernização da agricultura brasileira. Sobre isso, vejamos os comentários de Veiga (1997): "(...) diz-se que a Embrapa possui estrutura organizacional e recursos humanos capazes de levar adiante o processo de geração de tecnologias para a sustentabilidade da agricultura. O que se constata, entretanto, é que a mudança de paradigma científico embutida na valorização da sustentabilidade será um lento processo que mal começou. Os mandatos, estrutura organizativa, métodos, procedimentos e mentalidades do setor público agropecuário, do qual faz parte o sistema de pesquisa, surgiram em contexto no qual imperavam a substituição de importações, a reduzida valorização dos recursos naturais e as fortes intervenções estatais. Por isso, a atual preocupação com a competitividade, a equidade e a sustentabilidade da agricultura exige a modernização do setor público agropecuário como um todo, com o propósito de adequá-lo ao novo contexto".

Para influenciar (e ser influenciado por) este processo de inovação, é importante destacar que no Brasil o arcabouço institucional para a pesquisa agropecuária é amplo e capilarizado. Apenas para citar: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) possui 47 unidades em todo o território nacional; em 17 estados operam ainda as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas); há quase uma centena de unidades vinculadas aos Institutos Federais, que têm ou podem vir a ter cursos, em diversas modalidades, ligados às ciências agrárias; estimam-se cerca de 70 universidades (públicas e privadas) com cursos de Ciências Agrárias e formação de inúmeros profissionais para atuar na área. Ou seja, parece claro que o nosso principal problema não é de quantidade, nem de falta de estruturas (física, orçamentária e recursos humanos qualificados). A questão-chave parece ser reorientar, estrategicamente, toda essa competência e capacidade construídas ao longo de muitas décadas de investimentos públicos e privados para os novos desafios e oportunidades deste século.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O FUTURO

De acordo com as principais informações e ideias que foram apresentadas ao longo do texto, espera-se ter reforçado o argumento de que há um duplo desafio no futuro próximo. Por um lado, buscar novas formas e alternativas de inclusão social e produtiva de milhões de estabelecimentos agropecuários espalhados pelo Brasil, embora se reconheça que há uma forte concentração deles na região Nordeste (Alves *et al.*, 2013). Por outro, consolidar a competitividade da agricultura brasileira nos mercados interno e externo, dada a sua importância no atual estágio de desenvolvimento do país.

Para superar esses desafios – que, vistos por outro ângulo, também se colocam como grandes oportunidades para as instituições vinculadas ao mundo rural e agrícola brasileiro –, conta-se com um acúmulo de conhecimentos e tecnologias, gerados nas últimas décadas em instituições que compõem o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), que precisam chegar efetivamente aos diversos públicos beneficiários, respeitando-se, é claro, suas realidades e diferentes contextos sociais, econômicos, ambientais, culturais e organizacionais. Para tanto, é fundamental que tudo isso seja sincronizado e fomentado, de forma adequada, pelas políticas públicas voltadas tanto para o setor agropecuário (crédito, ciência e tecnologia, comercialização, assistência técnica e extensão rural, agregação de valor, sanidade, entre outras) quanto para o desenvolvimento rural (transporte, saúde, educação, formação profissional, comunicação, habitação, segurança alimentar e nutricional, entre outros).

No entanto, também há novos e complexos temas que exigirão um papel de relevo das instituições de pesquisa agropecuária na promoção do avanço do

conhecimento e no provimento de efetivas soluções tecnológicas¹⁵, todos eles permeados pelos desafios da sustentabilidade, que cada vez mais acompanha-ção de perto os caminhos da humanidade.

Em função disso, é importante resgatar uma proposição presente em Silva *et al.* (2006): os novos modelos de inovação deverão proporcionar e induzir que

(...) cada vez mais a pesquisa agropecuária pública precisa intensificar esforços para a formulação de projetos cujos atributos sejam influenciados por uma visão de mundo em que o contexto seja a referência para as iniciativas de P&D, a interação seja a estratégia crítica para assegurar a criação de espaços democráticos para a participação do maior número possível de atores sociais e institucionais, e a ética seja transformada na premissa central do compromisso com a sustentabilidade de todas as formas e modos de vida constituti-vos dos grandes biomas do país.

Para isso, novas redes, novas abordagens, novos métodos e novas formas de parceria e financiamento precisarão ser fomentados, principalmente para se atender aos segmentos até então excluídos do processo.

Como se preconiza que a inovação só ocorre quando os novos conheci-mentos e tecnologias são efetivamente incorporados aos processos produtivos e sociais, há uma grande expectativa com uma iniciativa recente do gover-no brasileiro, que se trata do encaminhamento de um Projeto de Lei (PL nº 5.740, de 6 de junho de 2013) com o objetivo de criar a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)¹⁶. Segundo o referido projeto, compete à Anater:

I – promover, estimular, coordenar e implementar programas de assis-tência técnica e extensão rural, com vistas à inovação tecnológica e à apropria-ção de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social;

15. Entre eles, podem ser citados: mudanças climáticas; sistemas sustentáveis de produção, incluindo a produção orgânica e agroecológica; novas fontes de fertilizantes com fontes renováveis; novos produtos da agrobiodiversidade em todos os biomas; automação da produção agropecuária; agroenergia; nanotecnologia; novos sistemas de produção para as regiões semiáridas; ganhos de produtividade em várias atividades, com redução de custos e do gap entre agricultores e regiões produtoras; acesso e manejo de recursos genéticos, com participação das comunidades; recursos hídricos.

16. “Art. 1º Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais e para a melhoria das condições de renda e de desenvolvimento sustentável no meio rural.

§ 1º O Serviço Social Autônomo de que trata o caput, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, denomina-se Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).”

II – promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

III – credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural;

IV – promover programas e ações para a qualificação dos profissionais de assistência técnica e extensão rural;

V – contratar serviços de assistência técnica e extensão rural conforme disposto em regulamento;

VI – articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas para o cumprimento de seus objetivos;

VII – colaborar com as unidades da federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da Anater;

VIII – monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural com quem mantenham contratos ou convênios.

Parágrafo único. Os incisos II e IV serão realizados em estreita colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O futuro dirá se a estratégia de funcionamento da nova agência e sua efetiva integração com o sistema de pesquisa agropecuária surtirão os efeitos esperados, contribuindo para um novo patamar de inclusão e desenvolvimento da agricultura e do rural no Brasil¹⁷.

Uma última colocação diz respeito à cooperação entre setor público, setor privado e sociedade civil, que é imprescindível para melhorar o desempenho da pesquisa agropecuária. “As chamadas alianças estratégicas entre o setor público e o privado devem romper esse binômio para incluir também a participação de outros setores da sociedade, cujo papel é representar os que não conseguem ser representados pelas leis da oferta e demanda do mercado”. Nesse sentido, “o Estado continua exercendo um papel indutor de P&D para a agricultura, em temas, problemas, desafios e questões de interesse público, apesar da tendência para a importância ampliada de participação

17. O desafio é imenso, e o cenário atual é distinto. Nos anos 1990, os prognósticos não eram nada otimistas em relação a esta janela que ora se abre. “Em alguns estados, elas (instituições públicas de assistência técnica e extensão rural) foram praticamente sucateadas. Em outros, tentam encontrar novas formas de organização institucional que permitam garantir alguma prestação de serviço aos agricultores, mesmo que muito precária. Ao mesmo tempo, a insuficiência dos esquemas de assistência técnica oficial tem sido superada, em alguns casos, pelo trabalho de cooperativas, de ONGs e de indústrias integradoras. É difícil imaginar que as redes de assistência técnica estatais possam ser remontadas e desenvolvidas, para que venham a ajudar uma boa parte dos agricultores familiares. Por isso, é necessário procurar um novo caminho, que evite os problemas anteriores. Ou seja, tem-se aqui como pressuposto que os sistemas de assistência técnica montados pela Administração Pública já deram o que tinham que dar. É hora de superá-los” (Veiga, 1997).

do setor privado, que ocupa um lugar cada vez de maior destaque, mas que ainda não é suficiente para representar os interesses (públicos) da maioria” (Silva *et al.*, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma forma objetiva e sucinta, buscou-se trazer uma contribuição para o debate atual e futuro em torno de desafios, oportunidades e busca de novas concepções que possam permear tanto as instituições públicas e privadas de pesquisa agropecuária quanto as instituições que formulam e executam as principais políticas públicas voltadas para a agricultura e o rural brasileiro, nas diferentes esferas do poder (federal, estadual e municipal).

Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância e a pujança da agricultura brasileira nos cenários nacional e internacional, também se aponta para o fato amplamente reconhecido de que muitos segmentos sociais ficaram à margem do processo de modernização (os “barrados no baile”, os “sem-sem”, a “franja periférica”, “os cerca de 60% dos estabelecimentos agropecuários que não geram renda própria ou, quando geram, não chega a um salário-mínimo por mês”). Transformar radicalmente este quadro em curto, médio e longo prazos deve ser um compromisso ético do Estado brasileiro. Contribuir de forma efetiva com esse compromisso será um papel da mais alta relevância das instituições de ciência e tecnologia que têm na agricultura e no rural as suas áreas prioritárias de atuação. E fazer isso não é excludente em relação ao tradicional processo de geração de conhecimentos e tecnologias que fizeram da agricultura brasileira uma das mais competitivas do mundo. De comum, todos os esforços deverão ser permeados pelos princípios da sustentabilidade.

Na busca constante por uma sociedade e um país mais equitativos, ao longo deste também longo século XXI, uma coisa é certa: novos paradigmas, que se refletirão em novas estruturas, organizações, métodos, concepções, interações e políticas públicas, terão que emergir. As instituições pertencentes aos sistemas de inovação na agricultura não podem ficar de costas para eles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, E. R. de A. *et al.* Fatos marcantes da agricultura brasileira. In: ALVES, E. R. de A.; SILVA E SOUZA, G.; GOMES, E. G. (editores). *A contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura brasileira*. Brasília, Embrapa, 2013, p. 9-29.
- BALSADI, O. V. O novo rural paulista: evolução e perspectivas. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 17, Rio de Janeiro, outubro de 2001, p. 81-103.

DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo, set./dez. 2001.

DEL GROSSI, M. E. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os tipos de agricultura. Brasil, 2006. Brasília, MDA, 2013 (mimeo).

FUNDAÇÃO PALMARES. Disponível em: <www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/1-CRQs-Certificadas-ate-18-04-2013.pdf>, consultado em 20 de mai. 2013.

GARAGORRY, F. L.; CHAIB FILHO, H. *Evolução da agricultura brasileira em um período recente*: elementos de agrodinâmica. Relatório Técnico, SGE-Embrapa, Brasília, jul. 2008.

GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo, set./dez. 2001.

_____. Resistir, resistir, resistir: considerações acerca do futuro campestre no Brasil. XXXIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), 1995, Curitiba (PR). *Anais do Congresso*. Brasília (DF): Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), 1995, p. 762-777.

_____. *A modernização dolorosa*: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2005/06*. Rio de Janeiro.

PIRES, M. J. de S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, v. 40, n. 3, Fortaleza, jul./set. 2009, p. 411-424.

SILVA, J. de S. et al. A pesquisa agropecuária e o futuro da agricultura familiar. In: SOUZA, Ivan S. F. de. *Agricultura familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária*. 1ª ed. Brasília, Embrapa, 2006, p. 397-407.

SOUSA, I. S. F. *Agricultura familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária*. 1ª ed. Brasília, Embrapa, 2006.

VEIGA, J. E. A opção pela agricultura familiar. *FEE*, v. 25, n. 3, Porto Alegre, 1997, p. 127-146.

_____. Uma estratégia de desenvolvimento rural no Brasil. *Anais do XXI Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 1994.

RENATO S. MALUF

**A AGRICULTURA E A PROMOÇÃO
DA SOBERANIA E SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
ENTRAVES E DESAFIOS**

Este artigo apresenta um marco de referência em termos conceituais e de políticas públicas relativo ao lugar da agricultura brasileira numa estratégia de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA). Para tanto, recorre à construção conceitual e político-institucional que, há vários anos, conformou um campo social no Brasil em torno dessas noções.

Esclareça-se, desde logo, que a análise não pode se limitar ao âmbito nacional devido ao fato de o Brasil ser participante de destaque num sistema alimentar globalizado, seja como grande exportador de *commodities* agrícolas e produtos agroalimentares semiprocessados, seja porque seus padrões de produção e consumo de alimentos refletem as principais características desse sistema global. Isto torna forçoso iniciar o texto abordando a participação da agricultura brasileira na assim chamada segurança alimentar global, no delicado contexto internacional em que a crise alimentar recolocou os alimentos – e, por meio deles, a agricultura – no centro da agenda internacional, com reflexos no âmbito doméstico. A partir de outro ângulo, as opções adotadas no país interessam não apenas em relação ao enfrentamento de seus próprios desafios, mas também pelas repercussões internacionais da atuação, nesse campo, do governo brasileiro e das empresas aqui sediadas.

Várias são as respostas possíveis à crise alimentar, entendida como uma crise do próprio sistema alimentar. Não obstante, predomina entre nós e em muitos outros países a ótica mercantil estrita, limitada a enxergar os benefícios comerciais, notadamente para os grandes exportadores, de um mundo voltado a assegurar a oferta de bens agroalimentares, mesmo que sob padrões altamente questionáveis em termos socioambientais e nutricionais. Os fortes

contrastes entre essa ótica e a construção social da SSAN e DHA serão aqui abordados por meio de dois pontos nevrálgicos e correlacionados. Eles dizem respeito, primeiro, à coexistência de diferentes modelos de agricultura no meio rural brasileiro, uma das principais manifestações das tensões e contradições presentes em nossa sociedade; segundo, à inexistência de uma política nacional de abastecimento alimentar orientada pelo marco de referência, capaz de articular a promoção da produção diversificada e sustentável de alimentos em bases familiares com a ampliação do acesso da população brasileira a uma alimentação adequada e saudável. Isso será feito em diálogo com conteúdos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional relativa ao período 2012-2015.

Seguindo o propósito principal da publicação em que se insere, em todo o texto está presente a perspectiva de extrair implicações de políticas públicas para a agricultura relacionadas com a SSAN e o DHA. E, na última seção do capítulo, as observações finais retomam tais implicações tanto nos âmbitos internacional quanto nacional, ampliando-as de modo a englobar requisitos em termos da geração de informação e promoção de novos estudos.

CONTEXTO INTERNACIONAL E REPERCUSSÕES DOMÉSTICAS

Pode-se afirmar que a crise alimentar que abalou o mundo com intensas e erráticas oscilações dos preços internacionais das *commodities* alimentares, desde 2007-2008, mais do que mera flutuação conjuntural de preços, configura-se como uma crise sistêmica que pôs em questão os principais alicerces em que se assenta o sistema alimentar mundial. Mais grave, ela possui interfaces com outras três crises igualmente sistêmicas, embora com temporalidades distintas, que são as crises econômico-financeira, ambiental (climática) e energética. A referida confluência de crises demanda respostas sistêmicas e interligadas, sendo esta uma premissa incontornável especialmente no que se refere à agricultura, por conta dos estreitos vínculos que essa atividade mantém com as questões socioambientais, climáticas e energéticas. Assim, pelo caminho dos preços, pretende-se chegar aos fatores que explicam a natureza sistêmica da crise e, ao mesmo tempo, abordar os problemas associados à chamada segurança alimentar global, que teria entre seus garantidores a agricultura brasileira de grande escala.

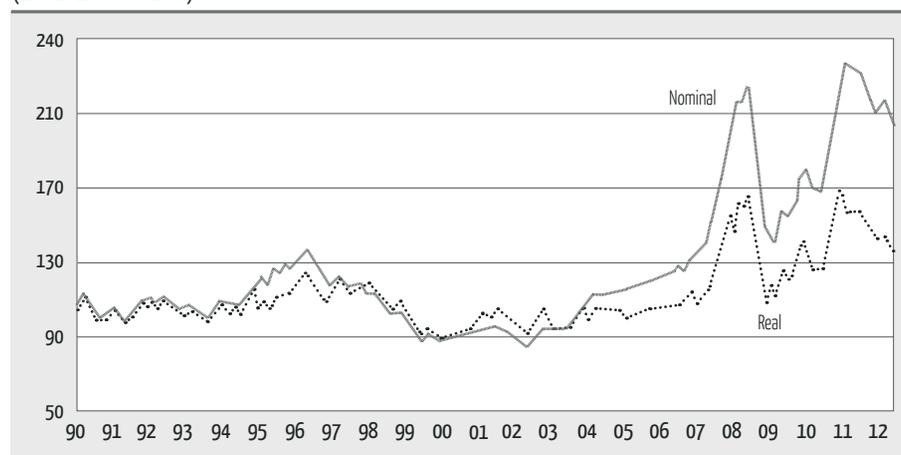
Em estudo recente, baseado em análises da volatilidade com picos de alta dos preços internacionais das *commodities* alimentares, avaliou-se a contribuição desse fenômeno e de fatores nacionais para a recente inflação de alimentos no Brasil com repercussões na SSAN em termos de acesso aos alimentos e de produção agrícola de base familiar (Maluf e Speranza, 2013).

As flutuações nos preços internacionais das *commodities* alimentares, mesmo sendo uma característica própria dos mercados agrícolas, vêm se comportando de forma volátil pela velocidade, amplitude e mudanças de direção nas taxas de variação dos preços. Além disso, os picos de alta e o fato de os preços não retornarem aos patamares anteriores permitem supor que o mercado passa por uma recomposição de preços relativos das *commodities*, que, por sua vez, tem resultado no encarecimento da alimentação em relação à média dos preços dos demais grupos de produtos do custo de vida em muitos países, inclusive o Brasil (Figuras 1 e 2).

Figura 1

FAO – Índice de preços dos alimentos, 1990-2012

(2002-2004 = 100)



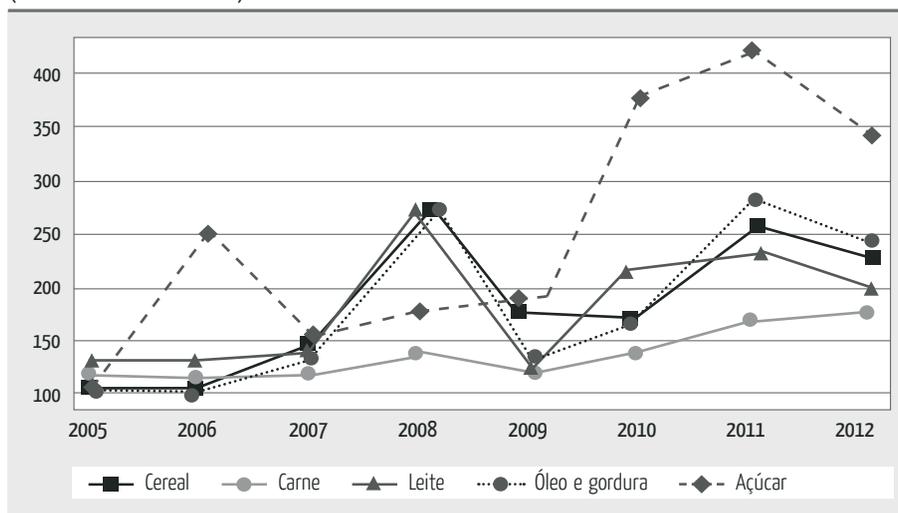
Fonte: FAO, maio de 2012.

As várias causas do fenômeno que afeta o sistema alimentar global, algumas delas não tradicionais e com temporalidades distintas, ao atuarem de forma combinada, conferem caráter sistêmico à crise atual. Entre elas destacam-se a contínua elevação da demanda por alimentos; quantidades crescentes de grãos básicos, que são destinados à produção de biocombustíveis; elevação dos preços do petróleo; eventos climáticos extremos (secas prolongadas e enchentes); especulação financeira com as *commodities* alimentares atrelada aos demais mercados de ativos financeiros; e um longo período de subinvestimento público na agricultura de base familiar ou camponesa.

Figura 2

Índice mensal de preços dos alimentos segundo grandes grupos, 2005-2012

(Base: 2002-2004 = 100)



Fonte: FAO/RIAC, 2012.

Sendo o dólar americano a moeda na qual são denominadas as *commodities* alimentares, sua desvalorização tem sido incluída entre as causas da elevação dos preços internacionais das *commodities*. De fato, a valorização/depreciação do dólar, o comportamento dos indicadores de consumo e o desempenho das safras agrícolas são três fatores com forte incidência de curto prazo nos preços internacionais das *commodities* alimentares. Nesse aspecto, a valorização do real em relação ao dólar, em boa parte do período considerado, contribuiu para amenizar o impacto interno da alta dos preços internacionais. Já a recente valorização da moeda americana deve favorecer as exportações agrícolas, supõe-se, sem repercussões específicas relevantes nos preços domésticos dos alimentos.

No entanto, não se tratando de fenômeno meramente conjuntural, a crise alimentar tem acarretado mudanças importantes no sistema alimentar mundial em termos da localização da produção agrícola – não apenas pelas mudanças climáticas, mas como resultado de investimentos internacionais com acaparamento de terras (*land grabbing*). Fortaleceu-se o poder das grandes corporações internacionais nos principais componentes do sistema alimentar mundial, em particular, ampliando a parcela já majoritária das

operações intrafirmas no comércio agroalimentar internacional. Não obstante sua importância, o comércio internacional tem um antigo histórico de fonte não confiável de segurança alimentar (Maluf, 2000), característica reafirmada na recente crise.

Daviron *et al.* (2011) apontam corretamente que a conclusão do acordo agrícola da Rodada Doha, sob os auspícios da Organização Mundial de Comércio, tornou-se ainda mais improvável, pois suas referências já não se coadunam com a radical alteração do anterior foco na ampliação do acesso a mercados pelo da busca de garantir a oferta de produtos agroalimentares. Políticas de oferta pelos países capazes de adotá-las, investimentos internacionais na agricultura e acaparamento de terras ocuparam, na agenda internacional, a importância antes atribuída a temas como proteção de mercados e, também, subsídios às exportações.

Além das repercussões na produção agrícola interna da demanda externa crescente, há que considerar a transmissão das variações dos preços internacionais das *commodities* alimentares para os preços domésticos. Ela tem sido caracterizada como incompleta em razão do processo de ajuste lento e da limitada repercussão imediata, porém com plena materialização do repasse no médio prazo, e pelo fato de a interrupção da alta dos preços internacionais não ser transmitida para os preços domésticos na mesma extensão (Daviron *et al.*, 2011). Em termos globais, estão ainda por se confirmar os indícios da interrupção da chamada tendência secular de redução real dos preços agrícolas.

Maluf e Speranza (2013) mostram que os preços internacionais estão entre os fatores explicativos da inflação de alimentos no Brasil, que, apesar de bastante documentada, ainda não foi suficientemente analisada em toda sua complexidade em termos da correlação com os preços internacionais das *commodities* e da incidência dos preços agrícolas na formação dos preços no varejo, sobre os quais incidem outros determinantes. O referido estudo realizou um primeiro exercício visando cotejar as evoluções dos preços internacionais, dos preços agrícolas internos (sem diferenciação entre os tipos de agricultores), dos preços no atacado e dos preços de uma cesta de alimentos no varejo. Importa salientar as importantes diferenças entre os tipos de produtos (processados, semielaborados e *in natura*), entre os comercializáveis e não comercializáveis, e entre os mercados com preços livres e monitorados. Requerem-se estudos aprofundados em cada cadeia, conforme veremos adiante.

No tocante à agricultura e aos preços agrícolas, a dinâmica de formação dos preços internos no Brasil, como em quase todos os países, embora correlacionada com as tendências dos preços internacionais, reflete, em grande medida, fatores internos que incidem sobre os preços domésticos; entre eles,

mencionam-se o grau de autossuficiência nacional no produto em questão, o peso relativo das *commodities* nos custos de produção e transporte dos alimentos finais, o comportamento da taxa de câmbio, a formação dos preços em mercados domésticos oligopólicos, os instrumentos de regulação acionados pelo governo, os eventos climáticos com repercussões regionais ou nacionais e a evolução da demanda doméstica de alimentos decorrente de melhoria na distribuição da renda.

Para os produtores rurais vendedores líquidos de alimentos, a elevação dos preços agrícolas pode representar maior renda e ganho líquido para os agricultores, dependendo, naturalmente, do que ocorre com os custos de produção. Encontra-se em Maluf e Speranza (2013) um indicador indireto nesse sentido na forma da evolução da relação de troca entre preços agrícolas e preços de tratores, colheitadeiras e fertilizantes para vários produtos (soja, milho, trigo, arroz e feijão). Essa comparação mostrou que, no Brasil, o ganho líquido dos agricultores foi limitado no tempo e apresenta diferenças importantes entre os produtos agrícolas. A soja se destaca entre as *commodities* com evolução favorável de preços, ocorrência mais limitada nos casos do milho e do trigo. O pico nos preços do arroz, aqui não caracterizado como *commodity*, concentrou-se no período inicial da crise alimentar. As carnes apresentaram comportamento diferenciado: maior estabilidade na carne bovina, queda persistente na suína e alta pronunciada nas aves. Já o caso do encarecimento do feijão no mercado doméstico, assim como de outros alimentos igualmente importantes, não guarda relação com determinantes internacionais, refletindo fatores climáticos e transformações nas formas de produção e comercialização. A ausência de informação diferenciada impossibilita a avaliação específica para o segmento dos agricultores familiares.

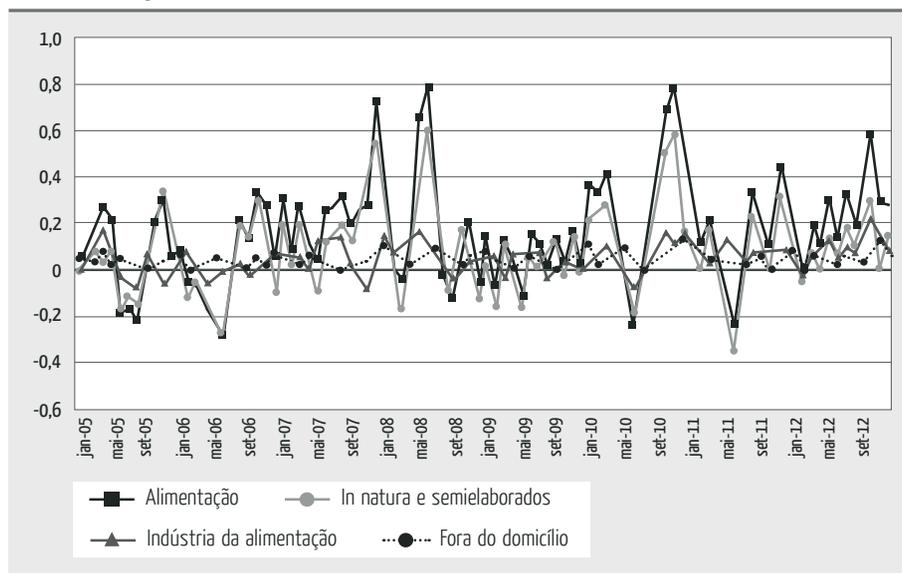
Quanto à esfera do varejo, o Índice do Custo de Vida calculado pelo Dieese mostra que, em geral, são os produtos *in natura* e semielaborados que apresentam as maiores contribuições e picos de alta dos preços para todas as subcategorias do Grupo Alimentação, e que suas altas acompanharam o movimento de alta internacional dos preços das *commodities* agrícolas e dos alimentos (Figura 3). Contudo, embora seja verdadeiro que, quanto menos elaborado, mais instável o preço do bem respectivo, cuja oferta está sujeita a flutuações de curto prazo, ele tende a ser menos custoso no longo prazo em relação aos demais produtos cujos custos refletem a crescente incorporação de serviços aos produtos (alimentos pré-preparados), compensando o barateamento da principal matéria-prima (o produto agrícola).

Ainda com base em dados coletados pelo Dieese no município de São Paulo, Maluf e Speranza (2013) destacam os seguintes aspectos: i) os maiores

Figura 3

Evolução do ICV – contribuição do grupo alimentação

Janeiro de 2009 a Novembro de 2012



Fonte: DIEESE.

picos de alta das refeições principais fora do domicílio vis-à-vis são dos lanches matinais e vespertinos; ii) os picos de alta dos itens derivados do leite, óleos e gorduras, e panificação, coincidem com o primeiro pico de alta internacional dos preços dos alimentos; iii) são coincidentes os picos de alta dos doces, açúcares e conservas, óleos e gorduras e alimentos prontos para o consumo com o segundo pico de alta internacional; iv) dentre o conjunto da subcategoria *in natura* e semielaborados, observam-se os picos de alta dos preços das carnes e grãos no mesmo período dos dois picos de alta no mercado mundial.

Essas evidências são indícios de que os preços dos alimentos no Brasil têm acompanhado o movimento de alta dos preços internacionais, porém com vários elementos se interpondo entre eles, de modo que fatores domésticos são causas tão ou mais importantes da inflação dos preços dos alimentos. Uma importante constatação diz respeito ao impacto da política de valorização do salário mínimo implementada no Brasil desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que possibilitou a redução do número de horas de trabalho necessárias para adquirir uma cesta básica, cujo custo monetário é crescente.

Para concluir esta seção, retomo uma das repercussões da alta dos preços das *commodities* alimentares e seus efeitos na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e no desenvolvimento econômico do país, que é o acirramento do debate sobre os modelos de produção agrícola escolhidos. Isto porque a produção agrícola mundial dá sinais de esgotamento do modelo atual em sua capacidade de atender à demanda crescente por alimentos com adequação a um padrão sustentável de uso dos recursos naturais e respeito aos limites ecossistêmicos. Assim como se verificou e segue ocorrendo no Brasil, esse modelo é promotor de desigualdade social nas regiões do mundo para onde tem se expandido, como é o caso mais notório do continente africano.

A expansão da produção de alimentos revisando paradigmas tecnológicos atuais, de modo a não pôr em risco a sustentabilidade ambiental e a capacidade de renovação do planeta, implica valorizar o enfoque agroecológico. Os sucessivos volumes recordes de produção de cereais obtidos pelo Brasil e os montantes crescentes das exportações agroalimentares mantêm em pauta a contraposição entre a valorização da agricultura familiar e da diversificação produtiva e o modelo do chamado agronegócio, centrado na monocultura de larga escala, com alto grau de mecanização e uso abusivo de agroquímicos. Aspectos cruciais de regulação pública dessa atividade vêm sendo ignorados em nome das contribuições do setor agrícola, principalmente na geração de divisas num mercado global instável, mas ainda em expansão; refiro-me, entre outros, à ocupação de terras indígenas e de outros povos tradicionais, o desmatamento, a pressão sobre áreas de proteção, os danos à sociobiodiversidade, o uso indiscriminado de agrotóxicos e a previsível crise hídrica em um futuro próximo.

O discurso hegemônico ressalta a participação do chamado agronegócio na manutenção da taxa de crescimento econômico, não importando o padrão em que se baseia este crescimento ou, ainda, qual a sua capacidade real de gerar emprego, que é, de fato, limitada e tem resultado num mercado de trabalho crescentemente polarizado (Balsadi, 2008). Fecham-se os olhos, por fim, ao altamente criticável padrão de consumo alimentar promovido pelos agentes que dominam o sistema alimentar mundial, contraparte do modelo agrícola com as características descritas há pouco.

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Antes de seguir com as questões propriamente relacionadas com a agricultura e o meio rural, é preciso apresentar uma síntese da construção conceitual e institucional que estabeleceu importante marco de referência no debate nacional sobre o lugar da agricultura numa estratégia de soberania e segurança

alimentar e nutricional, e de promoção do direito humano à alimentação adequada. Como se sabe, este é um debate vivo no Brasil devido à grande incidência, nas políticas públicas, de concepções baseadas na usual correlação entre agricultura e segurança alimentar nos termos propostos pelo produtivismo e pelos interesses mercantis privados. São conhecidos os resultados problemáticos dessas concepções em termos sociais, ambientais e para a saúde humana. A construção social descrita a seguir contrapõe-se a elas.

Os documentos elaborados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) ou sob seu estímulo, as deliberações das Conferências Nacionais de SAN e, mesmo, as formulações de programas públicos pela Câmara Interministerial de SAN (Caisan) são produtos de um processo já antigo, partilhado com a sociedade civil. Vale lembrar que foram duas décadas de mobilização e luta social que remontam à redemocratização do país, na década de 1980, quando emergiu um amplo movimento social contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, desde uma perspectiva de cidadania.

Reproduziremos, a seguir, alguns resultados dessa mobilização com base em publicação recente (Leão e Maluf, 2013), destacando a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e os aspectos mais relacionados com o tema deste artigo.

A construção brasileira contemporânea, inscrita no debate internacional sobre a fome, coloca a segurança alimentar e nutricional (SAN) como um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não. A construção coletiva dentro do Sisan e a articulação da sociedade civil, com setores progressistas no governo e no Congresso, conseguiram modificar a Constituição Brasileira, incluindo nela o direito a uma alimentação saudável e à segurança alimentar e nutricional.

As definições de segurança alimentar e nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo um evidente componente de disputa nas proposições de política pública. Na construção social brasileira já referida, a SAN constitui objetivo público, estratégico e permanente, participante das categorias nucleares das opções de desenvolvimento de um país; mas essa concepção não está isenta de importantes controvérsias e contradições internas. O acréscimo do adjetivo “nutricional” pretende interligar os enfoques socioeconômico e de saúde e nutrição que estiveram na base da evolução dessa noção, expressando a perspectiva intersetorial. Além disso, englobam-se numa única noção as dimensões, de fato inseparáveis, da disponibilidade física de alimentos (*food security* – segurança alimentar) e da qualidade destes em termos da inocuidade do seu consumo (*food safety* – segurança dos alimentos). Ao juntar ambas as dimensões, questionam-se os modelos predominantes de produção e consumo.

A SAN inscreve-se no campo do direito de todo cidadão e cidadã estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados à alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais). Quando se considera a ordem internacional, o objetivo da SAN se defronta com questões de soberania, conforme destacado pelos movimentos sociais com a noção de *soberania alimentar*, em resposta à conformação de um sistema alimentar global controlado por grandes corporações, num contexto em que muitos Estados nacionais perderam a capacidade de formular políticas agroalimentares soberanas.

Assim, a promoção da SAN requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, é estabelecida a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica. Soberania alimentar implica também que as políticas adotadas em seu nome, particularmente pelos países com poder para tanto, não comprometam a soberania de outros países. Acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade etc.) podem comprometer a soberania alimentar, quadro agravado com o desmonte de políticas de promoção de setores domésticos e do patrimônio nacional. O comércio internacional já se revelou em diversas oportunidades – como na recente crise alimentar – reiteramos que o comércio não é confiável para a promoção da SAN –, de modo que seu papel deve estar subordinado às estratégias de desenvolvimento dos países.

A maneira como os países enfrentam os vários componentes da questão alimentar pode contribuir para ou dificultar que esses processos promovam equidade social e melhoria sustentável da alimentação e da qualidade de vida de sua população. O enfoque da SAN busca ampliar o acesso aos alimentos e, ao mesmo tempo em que questiona o padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulnerabilizados ou com requisitos alimentares específicos. Essas três linhas de ação convertem a busca da SAN num parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, assim como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

Quando se observa a oferta de alimentos, a produção de grandes quantidades de bens e a não ocorrência de falta de produtos nas prateleiras do comércio varejista não demonstram que o país esteja contemplando os re-

quisitos da SAN, tanto em termos imediatos quanto numa perspectiva de longo prazo. Isto depende do modo como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos, já que o enfoque da SAN considera os aspectos locais, sociais, culturais e ambientais envolvidos nesses processos. A oferta de alimentos não está dissociada da condição social das populações e das relações que elas mantêm com a cultura e o ambiente.

Vimos que a recente crise internacional dos alimentos trouxe o tema dos alimentos e da agricultura de volta para o centro dos debates mundiais. A análise desenvolvida na seção anterior confirma a necessidade de fortalecer o papel regulador do Estado e a produção de base familiar como partes integrantes do Sisan previsto pela Losan. Não há erradicação de extrema pobreza bem-sucedida quando os preços dos alimentos e as formas de sua produção ficam ao sabor da especulação e da lógica privada.

Para finalizar, reproduzimos as principais proposições impulsionadas pelo Consea que são relevantes para o tema que nos propomos debater neste artigo. São elas: i) promover novas bases sustentáveis para o modelo de produção e consumo; ii) apoiar a agricultura familiar de base agroecológica; iii) assegurar a ampliação da produção diversificada de alimentos com valorização da agrobiodiversidade; iv) fortalecer a cultura e os hábitos alimentares regionais; v) democratizar o acesso à terra (intensificando a política nacional de reforma agrária), à água e aos demais recursos naturais.

Tais proposições apontam para a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a implantação de políticas nacionais soberanas de abastecimento que ampliem o acesso a alimentos de qualidade com base em sistemas sustentáveis descentralizados, articulem as várias ações desde a produção ao consumo e enfrentem os males de saúde derivados da má alimentação. Essa importante questão será desenvolvida na próxima seção, ressaltando que sua necessidade está diagnosticada na Política Nacional de SAN, mas não suficientemente prevista no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015, não obstante as importantes metas estabelecidas neste plano.

Ao mesmo tempo, propugna-se que a atuação internacional do Brasil apoie a construção de uma governança global da segurança alimentar e nutricional pautada nos princípios do direito humano à alimentação adequada, da soberania alimentar, da participação social, da responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo. Essas perspectivas devem estar presentes também nas negociações comerciais agrícolas e nos demais acordos internacionais que incidem sobre a soberania e segurança alimentar e nutricional.

ABASTECIMENTO ALIMENTAR E MODELOS DE AGRICULTURA

Pode-se afirmar que o Brasil abdicou de adotar uma política soberana de abastecimento, opção consagrada e aprofundada na década de 1990. As inflexões havidas nas políticas agroalimentares e o acionamento de alguns instrumentos a partir do governo Lula (2003) não permitem afirmar que aquela opção tenha sido revertida e uma política de abastecimento propriamente dita esteja em curso. No entanto, na construção social antes apresentada, o abastecimento alimentar, quando devidamente focado, aparece como questão estratégica por ser o elo de ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável e à promoção da produção de alimentos de base familiar, diversificada e sustentável, notadamente em sua etapa agrícola.

De fato, desde 2005, a proposta de uma política nacional de abastecimento alimentar (PNAA) vem sendo impulsionada pelo Consea com apoio de alguns setores do governo federal, porém sem conseguir que ela seja concretizada. Apresento, a seguir, uma síntese dessa proposta destacando os papéis da agricultura, com base em artigo anterior (Maluf, 2009). Desde logo, afirmo o suposto de que a efetivação do direito à alimentação e do princípio da soberania alimentar requer, entre outros, o exercício soberano de políticas públicas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas estritamente mercantis, como parte integrante da política de segurança alimentar e nutricional. Além disso, o enfoque de abastecimento alimentar a seguir apresentado se insere na construção de um padrão de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e culturalmente adaptado à realidade do país e dos grupos populacionais que o compõem. Daí que os modelos de produção e os tipos de alimentos interessam tanto ou mais que a mera disponibilidade de bens.

Nesses termos, a PNAA tem como campos de atuação tanto os alimentos (disponibilidade e acessibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população), englobando ações de caráter geral relacionadas às condições de acesso aos alimentos pela população em geral, ao comércio de alimentos e aos serviços de alimentação, em paralelo às ações dirigidas a grupos populacionais mais vulnerabilizados; todas elas coordenadas com programas voltados à produção socialmente equitativa e ambientalmente sustentável dos alimentos, em especial na etapa agrícola. Esse último destaque se justifica pelo que foi dito na primeira seção do texto a propósito dos modelos de agricultura.

É da formação histórica brasileira – e uma das principais raízes da nossa desigualdade social – a coexistência, no meio rural, da grande propriedade com diversas formas de pequenos e médios estabelecimentos agrícolas, resultando em modelos distintos de agricultura. Desde meados da década de 1990, um conjunto bastante heterogêneo – por critérios como o nível de renda,

bioma, sistemas de produção e fatores étnico-culturais – passou a se abrigar sob a noção de agricultura familiar, uma categoria sociopolítica que logrou reconhecimento legal e políticas públicas diferenciadas. Já o chamado agronegócio, termo usado para se referir à integração entre atividades agrícolas e não agrícolas (processamento dos produtos, comercialização etc.), se converteu em categoria político-ideológica representante da agricultura patronal. Não são dois mundos separados, é claro, mas que coexistem com complementaridades, conflitos e contradições.

As complementaridades se manifestam, por exemplo, no assalariamento de pequenos agricultores nas grandes fazendas e na integração de agricultores familiares mais consolidados nas cadeias agroindustriais (fumo, aves, suínos, leite e soja). Os conflitos principais se dão no entorno da terra, da água e do acesso a recursos públicos. Já as contradições se expressam nos modelos distintos de agricultura – de fato, associados a padrões distintos de alimentação – e na relação com a biodiversidade. A coexistência não pode, porém, obscurecer que a agricultura familiar e a agricultura patronal têm distintos significados nos âmbitos econômico, social, cultural e ambiental. Igualmente grave, a pressão para avançar na trilha da modernização com especialização produtiva, inclusive alegando-se razões de abastecimento alimentar, encaminham parte considerável da agricultura familiar para uma armadilha que compromete sua sobrevivência como unidades diversificadas que se reproduzem sob uma lógica familiar (camponesa) e se envolvem no desenvolvimento dos seus territórios¹.

De fato, o quadro vislumbrado de especialização produtiva já se manifesta de forma preocupante no Brasil. Na apresentação dos dados do Censo Agropecuário de 2006, uma análise realizada pelo IBGE (2009) mostra que 54,6% dos estabelecimentos considerados *especializados* (valor da produção da atividade maior que 66% do valor total da produção do estabelecimento) responderam por 81% do valor da produção agropecuária. Segundo esse critério, menos de um quinto da produção agropecuária total do país era proveniente dos estabelecimentos classificados como *diversificados* (54,3%), os quais só tiveram participação majoritária na pesca e na criação de ovinos e caprinos. Embora boa parte dos estabelecimentos informe várias atividades e um grande número de produtos, a análise dos dados coletados destaca ter sido bastante comum a concentração da produção em um único ou alguns poucos produtos.

1. Em artigo anterior (Maluf, 2002), cunhei a expressão “armadilha da modernização” para fazer referência a um processo que, embora possa representar a emancipação de indivíduos, compromete a reprodução do grupo social como tal. Esta parece ser a marca da modernização agrícola, capaz de abastecer um país e gerar excedentes exportáveis com um número absoluto decrescente de agricultores em unidades produtivas especializadas de maior escala, quase sempre monocultoras, intensamente mecanizadas e dependentes de insumos químicos.

Uma análise por produto mostraria que a especialização produtiva tende a ser acompanhada pela concentração espacial da produção, como revela o caso paradigmático do arroz. Em 2006, quase 400 mil estabelecimentos dedicaram-se ao cultivo de arroz, produzindo 9,4 milhões de toneladas colhidas em 2,4 milhões de hectares, dos quais apenas 8,9% foram irrigados; porém, responderam por 71,2% da produção nacional (IBGE, 2009). Uma importante redistribuição espacial da produção de feijão também está em curso, fruto de intenso processo de tecnificação desta que já foi uma cultura típica da produção familiar de pequena escala.

Mesmo em um contexto adverso, argumenta-se que as várias formas de agricultura de base familiar constituem o modelo mais propício à promoção da concepção de abastecimento aqui adotada. Convencionalmente, espera-se que uma política de abastecimento limite-se a assegurar a quantidade (com regularidade) da oferta de bens, eliminando ou reduzindo as formas abusivas de intermediação comercial e combatendo as perdas e desperdício em todas as etapas da cadeia alimentar. Sugere-se, no entanto, ir além. Em lugar da opção por cadeias integradas de longo alcance e especialização produtiva, sugere-se pensar em termos de agregação de valor e construção de mercados. A potencialização de circuitos locais e regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos coloca a possibilidade de (re)aproximar a produção e o consumo de alimentos que o sistema alimentar atual afastou, baseando-se em produtos diferenciados e alimentação adequada e estimulando empreendimentos rurais urbanos com elevada capacidade de gerar trabalho e renda em âmbito local e regional.

Para tanto, há que organizar a oferta da produção oriunda da agricultura familiar, incentivar melhorias em qualidade, capilaridade e regularidade desta produção e promover a diversidade de produtos, formas de cultivo e hábitos alimentares. Nessa direção, contribuiria o aprimoramento da inserção no mercado do pequeno varejo – setor pouco contemplado por políticas públicas no Brasil, em forte contraste com o antigo apoio conferido à expansão das grandes cadeias de varejo. Estimular as redes solidárias de produção, processamento, distribuição e consumo baseadas em empreendimentos associativos pode, também, ser um caminho promissor no campo agroalimentar.

Programas de abastecimento podem contribuir para que os pequenos e médios produtores rurais e urbanos de alimentos, bem como o varejo de pequeno porte, aproveitem as oportunidades criadas pela segmentação dos mercados e diferenciação de produtos (produtos artesanais, orgânicos, com denominação de origem etc.). O desafio de construir mercados se coloca, principalmente, para a agricultura familiar, para a pequena indústria agroalimentar e para o varejo tradicional.

Tal estratégia supõe retomar, em novas bases, a atuação do Estado na regulação dos mercados de produtos agropecuários e agroextrativistas e na garantia

do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente. Trata-se de tarefa a ser compartilhada pelos três entes federados nos termos previstos na Constituição, com efetiva participação e controle social. Seria possível elencar um grande número de ações, com grau variável de complexidade, que podem ser de iniciativa dos próprios governos estaduais e municipais, além das ações descentralizadas impulsionadas pelo governo federal. A propósito, é bastante comum encontrar órgãos de abastecimento nessas duas esferas de governo, ainda que boa parte deles esteja, equivocadamente, inserida em secretarias de agricultura, tornando-se refém da visão que limita o abastecimento à comercialização agrícola.

Note-se, ademais, que essa concepção de abastecimento obriga adotar um enfoque sistêmico que leve à formatação de sistemas de abastecimento integrados ao Sistema Nacional de SAN e suas esferas estadual e municipal, conforme estabelecido pela Lei Orgânica de SAN (Losan, Lei nº 11.346/2006). Subtrair do poder público o papel regulador da produção, do processamento, da distribuição e do consumo de alimentos significa deixá-lo sob regulação privada estrita, com os resultados negativos já conhecidos em termos nutricionais (sobrepeso, obesidade e desnutrição), ambientais e socioculturais.

Na primeira seção, vimos que o abastecimento alimentar é uma preocupação para o Brasil; se não pelo aspecto da disponibilidade física de bens (com qualidade criticável), seguramente pelo encarecimento da alimentação frente aos demais gastos que compõem o custo de vida. Apesar da elevada autossuficiência em muitos produtos agrícolas, o país figura entre os que tiveram maior elevação do índice de preços dos alimentos. Recoloca-se o debate ocorrido na década de 1990 sobre a conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e valores recebidos pelos agricultores, temas que agora retornam num contexto diferente diante da presença de políticas ativas de renda e de promoção da produção.

Assim, no presente contexto, a função reguladora do Estado ganhou proeminência pelos impactos que a inflação dos alimentos acarreta, para a grande maioria dos consumidores, em termos de recomposição do orçamento doméstico, com resultados negativos considerando a quantidade e qualidade dos alimentos ingeridos pelas famílias. Nessa condição, se enquadram também as famílias rurais mais fragilizadas, comumente compradoras líquidas de alimentos. Esse efeito é diferenciado conforme o peso da alimentação nos gastos das famílias (mais elevado nos menores níveis de renda)², sendo igualmente importante a pronunciada alta da alimentação fora do domicílio, cujo peso é crescente em todas as faixas de renda.

2. Já se mencionou o importante papel da política de recuperação do salário-mínimo na redução das horas de trabalho necessárias para adquirir a cesta básica, apesar de seu custo crescente.

Os governos devem zelar pela manutenção e modernização dos equipamentos públicos de abastecimento, constituir e utilizar estoques de SAN, assim como mobilizar o aparato legal necessário para evitar distorções nos sistemas de abastecimento e na qualidade dos bens consumidos³. Em linha com o que foi dito antes, estruturas de abastecimento devem ser utilizadas para aproximar a produção da agricultura familiar e dos pequenos produtores de especialidades e os consumidores, especialmente por meio da promoção de sistemas descentralizados constituídos de equipamentos públicos articulados e com capacidade de atuar no complexo dos sistemas agroalimentares locais e regionais. O próprio Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) seria fortalecido se articulado com ações estaduais e municipais de abastecimento.

Como diretriz geral, as ações públicas de abastecimento devem saber combinar o tratamento prioritário das demandas dos segmentos mais vulneráveis da população, de modo a garantir o acesso ao alimento, em condições adequadas, a pessoas em situação de risco alimentar, com a adoção de ações paralelas de abastecimento voltadas para o conjunto da população. Uma PNAA não pode se limitar a satisfazer as necessidades do consumo capaz de se expressar no mercado, portanto, é parte de sua agenda conferir atenção especial aos segmentos da população com dificuldades de acesso aos alimentos seja por insuficiência de renda devida a precárias condições de trabalho ou do desemprego, seja por outros fatores, como o local de moradia, que as tornam vulneráveis à fome ou à má alimentação.

Para tanto, requerem-se ações combinadas de geração de trabalho e renda ou de transferência de renda com ações de abastecimento e de garantia de acesso aos alimentos. Entre os segmentos sociais vulneráveis se encontram as populações pobres das regiões metropolitanas e cidades médias, os residentes em áreas urbanas e rurais economicamente deprimidas, assentados da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais situados nos diferentes agroecossistemas brasileiros. Chamo atenção ao fato pouco destacado de que o acesso aos alimentos é um desafio permanente para boa parcela das famílias rurais empobrecidas e convertidas em consumidoras líquidas de alimentos, condição obscurecida quando elas são caracterizadas como agricultores familiares. A propósito, a produção para o autoconsumo, tantas vezes usada como sinônimo de “atraso”, mais do que nunca tem comprovado seu papel central na reprodução das famílias rurais (e em sua própria segurança alimentar e nutricional).

3. Equipamento-chave dessa estratégia, a organização que congrega as centrais de abastecimento (os entrepostos) do Brasil apresentou proposta de um programa de abastecimento visando requalificar esses equipamentos.

Finalizo esta seção retomando a questão da carência de uma política nacional de abastecimento. Esforços têm sido feitos para enfrentar o problema, como é o caso da formulação participativa e pactuada, nos espaços da Caisan e do Consea, das diretrizes gerais e principais eixos de intervenção de uma política nacional de abastecimento orientada pelas referências da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação adequada e saudável⁴. No entanto, a percepção de que o país dispõe de um sistema alimentar “dinâmico e competitivo” capaz de equacionar eventuais problemas parece ser a explicação do imobilismo chocante frente às transformações em curso na produção agrícola, como é o caso da sua realocação e elevada concentração espacial em produtos de consumo generalizado, para não falar das repercussões do modelo da monocultura de larga escala.

Há tempos, maus hábitos alimentares vêm sendo ditados pela lógica privada, sob comando de grandes corporações, e apoiados em instrumentos de propaganda com forte incidência e pouca regulação pública. As ações de valorização da agricultura familiar, da diferenciação de produtos e da produção agroecológica, embora importantes, guardam escassa (se alguma) relação com qualquer estratégia de abastecimento digna do nome. Não é por acaso que o governo brasileiro não tenha sido capaz de produzir um diagnóstico minimamente consistente da recente inflação de alimentos e oferecido as respostas correspondentes. Enquanto isso, a sociedade brasileira ficou refém de um noticiário espetaculoso misturando tomate, mandioca e feijão.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Mais do que conclusões propriamente ditas, nesta última seção irei retomar proposições e implicações de políticas públicas do que foi aqui debatido, seguindo a perspectiva que orientou a organização desta coletânea. Início chamando a atenção para as importantes proposições de âmbito global sugeridas por Daviron *et al.* (2011), que vão na direção de: i) regular a especulação; ii) restaurar a confiança no comércio internacional; iii) formar estoques nos níveis global e regional; iv) investir na agricultura agroecológica; v) reduzir a demanda por alimentos nos países desenvolvidos.

Especialmente relevante é o fortalecimento do multilateralismo, representado pelo Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Global, como instrumento de coordenação das políticas nacionais, ao lado de uma profunda revisão das atuais referências que orientam os acordos multilate-

4. A associação que congrega as centrais de abastecimento formulou proposta recente de reestruturação e fortalecimento desse equipamento.

rais de comércio liderados pela Organização Mundial de Comércio (OMC). Pleiteia-se a busca de transparência dos mercados, em particular, incluindo informações sobre os estoques públicos e privados. A criação do Amis (Agricultural Market Information System) pela FAO sinaliza a relevância do tema, que, no entanto, requer seu aperfeiçoamento em termos de disponibilidade dos dados e metodologias.

O referido estudo sobre preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil (Maluf e Speranza, 2013) não apenas ratifica as proposições anteriores, mas acrescenta os riscos da vinculação ao mercado global e a problemática dependência de uma oferta centralizada de alimentos, controlada por grandes empresas corporativas. Esse diagnóstico impõe o resgate do papel do Estado e da participação social na busca de estratégias, englobando:

- fortalecimento da agricultura camponesa e familiar;
- diversificação dos sistemas produtivos e de sua base genética;
- melhor aproveitamento de insumos e de fontes de energia localmente disponíveis;
- reestruturação dos sistemas nacionais de abastecimento com fortalecimento dos circuitos locais/regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos;
- diversificação da cesta de consumo, valorizando a agricultura de base familiar igualmente diversificada, visando lograr, simultaneamente, uma dieta saudável e a atenuação dos impactos das elevações dos preços dos alimentos;
- ampliação da cooperação visando fortalecer estratégias regionais de abastecimento alimentar, especialmente nos países da América do Sul.

Nas questões abordadas neste artigo, nota-se uma grande carência em termos da geração de informação, elaboração de estudos com metodologias adequadas e aprimoramento dos mecanismos de monitoramento. Uma das sugestões a respeito seria a criação de um Observatório de Preços dos Alimentos no Brasil, com indicadores construídos desde a ótica da SSAN e do DHA – como os desenvolvidos pelo Consea (2006) –, vinculado com o Datasán, em construção no Ministério de Desenvolvimento Social, parte do que seria um subsistema de indicadores e monitoramento do Sisan. Carecemos de uma metodologia de acompanhamento da formação dos preços nas cadeias agroalimentares, considerando suas diferentes etapas e a diversidade dos agentes que a compõem (produtor, atacado, varejo), que inclua estudos específicos sobre a agricultura familiar e o tratamento dos dados sobre custos de produção agrícola.

Mesmo os três principais programas públicos relacionados com a SAN no Brasil – Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – carecem de moni-

toramento adequado nesse aspecto. Uma primeira aproximação dos reflexos da alta dos preços das *commodities* alimentares e da inflação de alimentos constatou ter havido maior aporte de recursos governamentais no PBF e Pnae e efeitos nas compras de alimentos realizadas pelo PAA e pelo Pnae em razão da elevação dos preços (agrícolas e de alimentos) no mercado privado (Maluf e Speranza, 2013).

Por fim, relacionado com o anterior, há que avançar na análise sobre as corporações transnacionais, em especial o controle exercido por um reduzido número delas sobre os fluxos comerciais e na formação dos preços em todas as etapas da cadeia agroalimentar (comércio de produtos agrícolas, na indústria de alimentos, nos insumos e na distribuição). Mais estudos são necessários para avaliar os impactos da alta dos preços sobre a composição da dieta alimentar, que é fortemente influenciada pelos preços relativos dos diversos produtos, além da ação da propaganda e de outros determinantes do consumo.

Um texto dedicado a abordar o lugar da agricultura brasileira na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada tem como questão subjacente a conexão entre modelos de agricultura vistos desde a ótica da SSAN e do desenvolvimento rural ou territorial. Foram apresentados argumentos que procuraram valorizar os múltiplos papéis desempenhados pela agricultura familiar e camponesa, associados a sua condição de produtora de alimentos, mas que vão além da atividade produtiva das famílias rurais. Ao alertar para o risco de se perderem na rota do padrão vigente de modernização, nem de longe se está condenando esse segmento social ao trabalho penoso e mal remunerado; ao contrário, a promoção da economia rural de base familiar e de determinadas formas de ocupação social do espaço agrário não resulta de razões econômicas fornecidas pela teoria padrão, devendo mais ser uma das expressões de um projeto de sociedade justa, equitativa e sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALSADI, O. *O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008.
- DAVIRON, B. *et al. Price volatility and food security*. Rome, CFS, 2011 (HLPE Report 1).
- FAO/RLAC. Informe Mensual – precios de los alimentos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, abril de 2012.
- IBGE. *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional – a experiência brasileira*. Brasília (DF), Abrandh/Oxfam, 2012.

MALUF, R. S. A política de abastecimento e a soberania segurança alimentar e nutricional. In: MALUF, R. S. *et al. Agricultura e abastecimento alimentar - políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília (DF), Conab, 2009, p. 109-120.

_____. Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. C. (orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 241-261.

_____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____; SPERANZA, J. S. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF), MDS/Sesan, 2013. (Caderno Sisan 1/2013)

CARLOS MIELITZ

UMA PROPOSTA DE SÍNTESE À GUIA DE CONCLUSÃO

A questão agrária brasileira, apesar de já ter sido longamente debatida, ainda suscita fervorosos debates dentre os analistas; desde aqueles que propugnam pela sua caducidade, dadas as transformações ocorridas no país, até os que reivindicam as antigas propostas. O que nos apresenta Roberto Kiel no primeiro texto desta coletânea recupera um pouco deste debate apenas como forma de mostrar sua pertinência e a atualidade de algumas questões já farta e repetidamente expostas. Dividindo a discussão em cinco períodos analíticos desde o Brasil Colônia, Kiel mostra que, à imbricação das facetas políticas e econômicas tradicionalmente analisadas no passado, contemporaneamente se agregam novas, fazendo com que as dicotomias *rural-urbano* e *moderno-atrasado* deixem de ser funcionais para a análise e compreensão da realidade. A atualidade da questão agrária brasileira caracteriza-se por uma diversidade de situações multideterminadas por antecedentes históricos, políticos, locacionais dentre tantos outros, fazendo com que a institucionalidade pública construída para administrá-la, sobretudo nas últimas décadas, não seja mais capaz disso. O desenvolvimento agrícola, principalmente desde as décadas de 1960-1970, teria acabado por incorporar com sucesso uma parcela mais empresarial do antigo patronato rural – de antecedentes latifundiários, agora modernizado, integrado à dinâmica de acumulação capitalista contemporânea –, impulsionada pelos setores urbano e industrial, redenominada *agronegócio* e que corresponderia à minoria dos estabelecimentos rurais, embora detenha parcela de todos os recursos produtivos, principalmente a terra.

De modo complementar, numa simplificação ainda maniqueísta e com as devidas ressalvas, os demais estabelecimentos reunidos sobre a denominação agricultura familiar, *grosso modo*, poderiam ser agregados em três tipos exemplares, em função de suas inserções ou falta delas nas dinâmicas econômica e social do desenvolvimento nacional. O primeiro grupo seria composto por agricultores

familiares já incorporados à lógica do sistema, ainda que parcialmente, próximos à dinâmica da vida urbana, para os quais a intervenção pública deveria ser no sentido de pavimentar-lhes o caminho, removendo dificuldades institucionais e estruturais, e os apoiando para a viabilização econômica de suas atividades por meio de estímulos econômicos produtivos, ganho de eficiência, agregação de valor, associativismo; enfim, ações que facilitariam e acelerariam sua viabilidade econômica, já desencadeada (embora aquém de suas potencialidades) e em ritmo mais moroso que o possível e desejável. Estes agricultores respondem aos estímulos de mercado e estão presentes mais no Centro-Sul do Brasil.

O segundo grupo apresenta níveis diversos de carências, exigindo do Estado um leque mais amplo de ações, que vão desde a assistência humanitária e reconhecimento de suas existências cidadãs através de documentação civil até medidas de apoio econômico e técnico para suas produções e renda. Parte desta população tem acesso precário à terra, incerteza quanto às colheitas, devido à tecnologia e às inconstâncias climáticas (o que Kiel nomeou multicarências, já que faltam saúde e educação, acompanhadas de uma imobilidade e invisibilidade social e política). Para estas famílias, a institucionalidade construída nos últimos dez anos deixaria a desejar, uma vez que foi concebida mais para promover a potencialização econômica dos estabelecimentos do que para tratar destas carências. Para estas famílias que se movem no dia a dia pela busca da sobrevivência, o Estado brasileiro deveria preocupar-se em auxiliar-lhes em suas estratégias de busca de rotas para fora da pobreza, minimizando seus riscos, compreendendo e qualificando as estratégias familiares da alocação, no tempo e no espaço, da produção e do consumo. Crua e realisticamente, trata-se do possível e não do desejável, que deveria vir em uma etapa subsequente, depois de eliminadas as primeiras fragilidades. Para tanto, as políticas da rede de proteção social (Bolsa Família, por exemplo) seriam muito mais importantes que aquelas tradicionalmente operadas no meio rural, de natureza muito mais agrícola e intencionalmente promotoras de renda. Esta opinião se reforça com os dados da PNAD 2009, a partir dos quais se constata que quase metade da população nacional abaixo da linha de pobreza encontra-se no meio rural, em alguma das formas denominadas como agricultura familiar. As ações do governo federal têm andado nesta direção, porém seus resultados são ainda insuficientes, dada a persistência da miséria. O fato é que a institucionalidade pública brasileira, em todos os níveis da federação, está pouco equipada ou sequer compreende esta realidade, exigindo-se intensas mudanças a partir dos corações e mentes dos gestores, de suas concepções de bem-estar e desenvolvimento e, por fim, nos meio para viabilizar suas ideias.

O terceiro grupo indicado por Kiel seria aquele dos agricultores localizados em condições ambientais muito particulares, que interferem mais intensamente em suas estratégias de vida – exemplo típico são os localizados na Amazônia. Para estes, políticas que articulem o desenvolvimento sustentável em harmonia

com as condições ambientais, eliminando fatores de conflito com a legislação, regularizando definitivamente a condição fundiária daquelas populações, proporcionando-lhes acesso a mercados diferenciados, agregação e apropriação da renda etc. seriam medidas fundamentais. Reconhecer e tratar diferentemente a diversidade de modos de vida, apoiando-os em suas especificidades, respeitando-lhes as culturas, dando-lhes cidadania muitas vezes inexistente, incrementando suas condições materiais de existência, constitui-se um desafio legítimo e altamente meritório para os próximos tempos. Mais uma vez, ressalta-se que iniciativas foram tomadas nesta direção, porém, pelas mesmas razões anteriormente apontadas, são insuficientes frente às necessidades.

Importante sintetizar do texto de Kiel que, diferentemente do passado, agora coexistem várias “questões agrárias”, tornando impossível uma resposta global e totalizante bem como lançando mão de um ou poucos instrumentos de política pública, tais como os programas nacionais de reforma agrária em suas várias versões, os programas de modernização produtiva da agricultura, dentre tantos outros exemplos possíveis. Frente a estes desafios, o Estado brasileiro tem que mudar sua forma de agir se quiser sincera e verdadeiramente vencê-los.

Bianchini continua a sequência de textos apresentando uma análise retrospectiva da política agrícola posta em prática para o segmento da agricultura familiar brasileira desde o surgimento do Pronaf, até a criação de uma diversidade de instrumentos de política agrícola agora atuando coordenadamente sob um Plano Safra da Agricultura Familiar. São evidentes os progressos em termos de número de agricultores beneficiados, aporte de recursos, espraiamento de benefícios ao meio urbano, quer seja dos consumidores, quer seja de empresas fornecedoras e compradoras da agricultura. O mundo rural passa a ser visto como um espaço de vida em toda sua diversidade humana, ambiental, produtiva e de saberes, e não mais apenas como um espaço produtivo homogeneizado pelas políticas voltadas aos produtos. Há programas para jovens e mulheres, biomas diferenciados, novas práticas, como as agroecológicas, associadas a medidas que visam qualificar a vida no campo – expansão da eletrificação, educação rural, habitação, dentre outras.

A despeito dos méritos, mais importante para pavimentar os caminhos para o futuro é o apontamento das dificuldades a superar e das mudanças necessárias. A primeira constatação é que, apesar da existência da vontade política e da disponibilização de recursos financeiros, os atuais instrumentos de política agrícola para a agricultura parecem ter atingido seu teto em termos de capacidade de alcance do número de agricultores, pouco crescendo ou quase estagnando nos últimos anos. Nossa política mais abrangente (Pronaf) alcança um número de contratos aproximadamente igual à metade do número de agricultores familiares do país. Por quê? Várias hipóteses são possíveis. Chamam a atenção os dados do Censo Agropecuário de 2006 trabalhados por Mattei, que informam que aproximadamente um terço dos assim chamados agricultores familiares não apresentam

renda agrícola. Viveriam de rendas de serviços prestados, de recebimentos da previdência, tratando-se de produções unicamente para autoconsumo, sem produção de excedentes? Admitindo-se igualmente uma pequena fração de erros de levantamento, ainda assim permaneceriam as dúvidas. A pergunta que se coloca é se deveria o Estado brasileiro preocupar-se com esta fração de agricultores familiares e, em caso afirmativo, com que tipo de medidas? Corroborando as afirmações de Kiel, certamente uma grande parcela destes – bem como os demais em menor intensidade – talvez precise do Estado muito mais no âmbito das políticas de saúde, de educação, de estrutura de transporte e comunicação e menos de políticas produtivas, por tratar-se de moradores muito mais que produtores rurais.

Localizada principalmente na região Nordeste do país, mas não só lá, existe uma parcela de agricultores familiares que vivem em extrema pobreza, sobrevivendo em condições mínimas de reprodução de suas condições animais. Apesar de terem sido alvos de políticas públicas nos últimos anos, muito mais de natureza social e assistencial, são tão carentes que nem ao menos conseguem organizar-se para reivindicar ou mesmo tomar conhecimento das possibilidades de melhoria de suas condições. Para estes, iniciativas como a busca ativa e um abrangente e atualizado cadastro de beneficiários de políticas públicas é fundamental para dar eficácia a essas políticas em ações coordenadas com as representações de agricultores ou outras instituições descentralizadas, que possuem mais permeabilidade e reconhecimento das condições locais. Apresenta-se aqui outra fronteira de aprimoramento das políticas públicas.

Bianchini também aponta para o fato de que, em posição oposta, para muitos agricultores familiares, os enquadramentos legais daquela parcela de agricultores mais capitalizada e integrada aos mercados acabam por limitar-lhes o acesso às atuais políticas operadas pelo MDA e MDS, tais como o crédito, as compras públicas etc. Estes necessitam de medidas de apoio para a promoção do associativismo, agregação de valor, inserção nos circuitos mercantis etc., dado que os primeiros degraus já foram alcançados.

Os resultados alcançados até aqui incorporaram agricultores antes ignorados pelas políticas públicas e melhoraram suas condições de vida, conforme se verifica com o aumento do IDH do meio rural. No entanto, como sempre acontece e é desejável, os movimentos sociais reivindicam mais, agora a partir de um novo patamar mais elevado, já que parte das carências básicas foi atendida.

Pedro Ramos nos apresenta, na sequência, uma interpretação sobre as transformações e permanências que vêm ocorrendo na agricultura brasileira principalmente desde 1985, enfatizando seu lado mais empresarial, encontrado com frequência nos grandes estabelecimentos e mais integrado aos circuitos mercantis e cadeias de produção, nacionais ou internacionais, que vieram constituir o tão enaltecido agronegócio exportador contemporâneo. É evidente o crescimento da produção e da produtividade das principais culturas brasileiras, principalmente

as lavouras, se considerarmos o agregado às culturas, mas algumas, como a soja e o algodão, expandem-se sobre áreas anteriormente ocupadas por outras lavouras e/ou áreas de bovinocultura de corte.

Ainda segundo Ramos, há que se destacar o simultâneo esvaziamento populacional das zonas rurais, ou seja, o crescimento da produção está se fazendo em um padrão tecnológico que pouco emprega de mão de obra, intensivo em capital, principalmente mecânico de grande escala. A consequente migração do meio rural, não só pelas razões de expulsão acima citadas, acabou por dirigir esta população para as periferias das cidades, gerando a urbanização e metropolização da pobreza.

Em paralelo, o autor salienta a importância da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária como geradores de ocupação e produção em termos relativos aos recursos de que dispõem, maiores que a agricultura patronal e que poderiam ser enormemente potencializados a partir da melhor adequação das políticas públicas de apoio à produção, agregação de valor etc. – o que, ressalte-se, vai ao encontro da opinião dos demais autores desta publicação.

Dados os resultados positivos obtidos nos estabelecimentos familiares e de reforma agrária, Ramos aponta para a necessidade de o governo voltar a dar prioridade à reforma agrária, valendo-se do que a lei já estabelece, ou seja, cobrar-se o cumprimento da função social da propriedade da terra em todos seus aspectos previstos na Constituição Federal. Frente a estas necessidades, destaca o baixo dispêndio realizado nas funções destinadas à agricultura e à organização agrária frente às suas possibilidades de resposta. Enfim, o autor conclui que, na evolução recente da agropecuária brasileira, há muito mais continuidades do que rompimentos com seu anterior padrão de desenvolvimento, prevalecendo ainda o padrão baseado no latifúndio, intensivo em capital, excludente e pouco distribuidor de renda, resultante de uma questão agrária ainda não suficientemente enfrentada – até por conta das correlações de forças políticas nos legislativos.

Otávio Balsadi também parte da constatação da crescente diversidade da agricultura brasileira ao tratar do desafio que é pensar o desenvolvimento tecnológico adequado para o futuro próximo. Recupera a evolução recente da agricultura destacando como este processo crescentemente intensificou as diferenças, e a consideração de todas as variáveis possivelmente relevantes em tal decisão – como o tipo de agricultor (familiar ou empresarial), biomas, produtos, diversidades étnicas, concentração espacial da produção, diversidade de padrões e níveis tecnológicos já existentes, dentre tantos outros que poderiam ser lembrados – indica como é complexo pensar em tecnologia(s) “adequada(s)”. Apesar de não ser a panaceia para a resolução de todos os males, o incremento da produtividade associado a outros fatores, como gestão, infraestrutura, assistência técnica etc., pode contribuir positivamente desde que também não esqueçamos que, como diz o autor, a tecnologia não é neutra em relação a todos os fatores mencionados.

Após descrever a estrutura das instituições de pesquisa existentes no país, desde a Embrapa, passando pelos institutos estaduais e indo até as universidades, Balsadi afirma que o principal problema é coordenar e orientar estrategicamente estas competências rumo aos novos desafios, que para ele seriam buscar alternativas de inclusão social e produtiva de milhões de estabelecimentos, principalmente na região Nordeste do país; e, por outro lado, assegurar a competitividade da agricultura brasileira nos mercados nacional e internacional. Fazer chegarem estas informações aos potenciais beneficiários, respeitando suas realidades diferenciadas, seria o desafio subsequente.

O autor ressalta a emergência de novos e complexos temas de relevância social, como as questões ambientais, novas tecnologias, recursos genéticos, mas nos lembra que os modelos de inovação devem ser orientados por uma visão de mundo ética, com participação democrática em sua discussão, e que tenha a sustentabilidade como pilar. Ele também alerta para a necessária interação entre os setores público e privado nesta trajetória de melhoria de desempenho da pesquisa agropecuária nos patamares tecnológicos da contemporaneidade, porém enfatiza o papel do setor público como guardião dos interesses sociais daqueles que não conseguem ser representados pelas forças de mercado.

A esta última observação, acrescento que, em minha opinião, sem dúvidas este é o maior desafio relativo à escolha tecnológica, pois as mais recentes fontes de avanços de produtividade nos últimos anos têm advindo de tecnologias absolutamente privatizáveis em sua geração, difusão e apropriação de lucros na forma de *royalties*, direitos de propriedade e licenças. São exemplos a nanotecnologia, a genética, as inovações mecânicas e de informática, entre outras. Neste cenário, qual o papel das instituições públicas de pesquisa? Validadoras das tecnologias? Adaptadoras para as condições locais? Ou serão parceiras proativas resguardadoras dos interesses públicos da maioria da população e de valores intangíveis não medidos monetariamente, como a saúde ou a defesa do meio ambiente? Acrescente-se o agravante de que estas mais recentes tecnologias são, em sua maioria, geradas no exterior, provocando dependência tecnológica, transferência de divisas e padronização das formas de produzir na agricultura adequadas aos interesses do setor industrial, e que não necessariamente coincidem com os interesses dos agricultores e do país.

Em direção semelhante vão as observações de Renato Maluf em seu artigo, na medida em que propugna por uma política de segurança, mas também de soberania alimentar e nutricional. Mesmo reconhecendo que o Brasil não pode se pensar de forma autárquica, na medida em que se insere num sistema alimentar globalizado, o autor se opõe à visão liberal predominante orientada apenas pelos critérios mercantis. A recente crise alimentar dos anos 2007-2008, que provocou grandes oscilações nos preços das *commodities* alimentares, pôs em risco o sistema alimentar de diversos países. Dadas as relações simultâneas com as cri-

ses financeiras, ambiental e energética, a questão alimentar tem a capacidade de potencializar-se bastante.

A inter-relação da economia brasileira com os mercados internacionais torna nosso país extremamente permeável às influências externas; portanto, pensar uma política de segurança e soberania alimentar e nutricional significa pensar simultaneamente os pontos levantados por Daviron *et al.* (2011), quais sejam, regular a especulação, restaurar a confiança no comércio internacional, formar estoques em nível global e regional, investir na agricultura agroecológica e reduzir a demanda por alimentos nos países desenvolvidos. Para o alcance destes objetivos, é relevante o fortalecimento dos organismos internacionais multilaterais.

Maluf levanta, igualmente, outro importante conjunto de medidas que deveriam ser adotadas intrafronteiras brasileiras, que poderiam originar-se no Estado com a participação social. Importante ressaltar que o autor reconhece os importantes avanços ocorridos neste sentido nos últimos dez anos – dos quais, inclusive, foi ator destacado. Mas isto não o exime de apontar as críticas e insuficiências existentes para vir a se constituir uma verdadeira política de segurança e soberania alimentar e nutricional. Da listagem longa de medidas sugeridas, depreende-se uma forte participação do Estado em sua promoção e um completo rechaço às ideias livre-cambistas e de Estado mínimo.

Esperando ter sido fiel aos autores, e me escusando por alguma má interpretação e um exagerado reducionismo de suas ideias, constato a presença de alguns eixos norteadores em todos os textos. Há concordância sobre os avanços ocorridos nos últimos dez anos, embora insuficientes frente às necessidades ou nossos desejos mesmo se consideradas as condicionantes políticas da constituição dos governos. Os grandes enfrentamentos das questões mais estruturais do agrário brasileiro, como a questão agrária, reformas no Estado, construção de uma política de Estado, e não de governo, com referência à segurança e soberania alimentar e nutricional, por exemplo, foram tímida e incipientemente abordadas.

Nos últimos anos, o mundo rural e a agricultura brasileira apresentam uma configuração muito particular em termos planetários, sendo este talvez o único grande país que conseguiu acomodar um modelo tão explicitamente dual nestas proporções, embora com tensões, sem rompimentos mais violentos entre parcelas de seus cidadãos. A evidência mais acabada disto é a coexistência, também não sem divergências, de dois ministérios que dividem o espaço rural e agrícola em suas áreas de atuação: o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) atua nas suas tradicionais funções, com preocupações mais estritamente produtivas, enquanto que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) realiza atividades mais de natureza de promoção social e de bem-estar – além das produtivas para seu público, é evidente.

O extenso conjunto de instrumentos inovadores criados para administrar esta dualidade mostrou suas virtudes, mas parece estar alcançando seus limites na

medida em que, nos últimos anos, pouco e lentamente avança na incorporação de novos agricultores. Aqueles com os quais o MDA opera certamente têm atendido mais e melhor uma fração dos agricultores familiares – e aparentemente seria aquela parcela mais bem situada economicamente. Mas como chegar nos demais? Isto exige formas novas de olhar velhos problemas, que desde há muito estão aí. Enquanto o meio rural era visto apenas como um espaço de produção agrícola, as soluções vinham na forma de apoios produtivos. Quando passa a ser tratado em toda sua diversidade produtiva, social, cultural, ambiental etc., as carências que se explicitam são outras, as respostas deverão ser outras, e temo que ainda não tenhamos perdido suficientemente a maneira de olhar do passado.

Há outros problemas apenas tangenciados nos textos presentes neste livro e que, creio, serão tratados, ainda que parcialmente, em outros volumes da série, mas que devem ser referidos a fim de apontar a necessidade de suas especificidades rurais. Há uma bomba de efeito retardado armada no mundo rural: trata-se do envelhecimento populacional e do desinteresse dos jovens por permanecer na agricultura, fenômeno que os movimentos sociais têm identificado com da sucessão na agricultura familiar. Muitas são as razões apontadas para tal; desde a atração pela vida urbana (lazer, acesso a meios de comunicação e internet, possibilidade de estudo) aos fatores que provocam o desinteresse pela vida na agricultura familiar, como a penosidade do trabalho, as dificuldades de se conseguirem parceiros conjugais, proporcionar estudo aos filhos, ter acesso a serviços de saúde, incerteza na renda, entre outros. Some-se a isto a crescente presença da violência e das drogas, ainda pouco estudada e mesmo denunciada pelo óbvio constrangimento e inabilidade das organizações sociais em tratar desse tema.

Estes problemas ocorreram em todos os países que passaram por um processo semelhante de urbanização, modernização da agricultura e espraiamento de valores e hábitos urbanos para o mundo rural. São problemas relativamente novos no Brasil para os quais o aparato estatal ainda não esse preparou. Isto significaria uma profunda e extensa reforma no aparelho de Estado, simplificando, desburocratizando, descentralizando e tornando mais transparentes, compreensíveis e acessíveis suas ações às parcelas mais necessitadas da população. Certamente estas tarefas são maiores que as possibilidades de um mandato.

Sem dúvidas, os últimos dez anos de governos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores vêm contribuindo, nas questões relativas à questão agrária e agricultura, para justificar o título geral desta série de publicações – Projetos para o Brasil. Mas ainda há muito a ser feito para que esta expressão continue a exprimir um eterno presente e não possa ser conjugada apenas no passado; mais do que nunca, a luta continua!

SOBRE O ORGANIZADOR

CARLOS G. A. MIELITZ NETTO é engenheiro agrônomo e mestre em Economia Rural formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutor em Políticas Públicas (Université Paris X). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

SOBRE OS AUTORES

OTAVIO VALENTIM BALSADI é engenheiro agrônomo (Esalq-USP), especialista em Análise e Formulação de Políticas Agrícolas, mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente e doutor em Economia Aplicada (Unicamp). Entre 2003 e 2005, foi assessor e gerente de monitoramento no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e coordenador geral de Apoio à Vigilância Alimentar e Nutricional, na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, é pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

PEDRO RAMOS é economista (Universidade Metodista de Piracicaba), mestre em Economia de Empresas (FGV-SP) e doutor em Administração de Empresas (FGV-SP). Professor e pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental (NEA) do Instituto de Economia da Unicamp.

RENATO S. MALUF é cientista econômico (Universidade Metodista de Piracicaba), mestre e doutor em Economia (Unicamp). Pós-doutor pela Oxford University (UK) e École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris). Professor associado IV do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ). Coordenador do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional e integrante do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Presidente, entre 2007 e 2011, e atual conselheiro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar Global (2010-2015).

ROBERTO KIEL é engenheiro agrônomo (UFRGS), mestre em Sensoriamento Remoto (UFRGS). É perito federal agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) desde 1997, e atualmente está na assessoria da Presidência, já tendo ocupado vários cargos, entre eles o de diretor executivo, diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária e diretor de Gestão Estratégica e Tecnologia da Informação.

VALTER BIANCHINI é engenheiro agrônomo (Unesp), doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Foi secretário da Agricultura e do Abastecimento do Paraná (2007-2010) e secretário da Agricultura Familiar no Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003-2007 e, novamente, a partir de 2012).

Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Desenvolvimento Agrícola e Questão Agrária* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 70g.