

Análise setorial

Agropecuária

Agricultura familiar: força revigorada*

Elvin Maria Fauth**

Economista da FEE

Introdução

Cerca de 20% da população brasileira é rural, e estima-se em quatro milhões o número de estabelecimentos agrícolas familiares, o que representa 85% do total de estabelecimentos agrícolas no País (dados elaborados e estimados a partir do **Censo Agropecuário 1995/1996**). Essas famílias de agricultores e novos produtores também familiares, oriundos de projetos de reforma agrária, são o contingente populacional que tem feito parte de um rural diferente desenhado para o Brasil a partir do final do século passado. Segundo dados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), esse segmento produtor é responsável por 67% da produção nacional de feijão, por 97% da do fumo, por 84% da da mandioca, por 31% da do arroz, por 49% da do milho, por 52% da do leite, por 59% da de suínos, por 40% da de aves e ovos, por 25% da do café e por 32% da produção nacional de soja.

Novas atividades econômicas são, no entanto, cada vez mais presentes na realidade do meio rural, como, por exemplo, turismo e lazer, artesanato, serviços profissionais especializados, etc. Ao mesmo tempo, a atividade agropecuária está mais dinâmica tanto pelo aspecto tecnológico quanto em relação ao mercado, exigindo agricultores capazes de gerir com competitividade seus agronegócios. Já não é suficiente agregar valor à produção por meio de agroindústrias; é preciso verticalizá-la, tendo sempre uma visão de conjunto da economia.

O presente artigo tem por objetivo focar a importância da agricultura familiar e das políticas públicas voltadas para esse segmento nos últimos anos, em especial o Pronaf. Primeiramente, são apresentados alguns números que colocam em evidência esse segmento produtor tanto no Brasil como na Região Sul do País, para, logo em seguida, examinar a evolução dos financiamentos via Pronaf, principal programa de financiamento da agricultura familiar. Por fim, referencia-se o significado de novas políticas dirigidas para os agricultores familiares.

1 A agricultura familiar como uma importante forma de produzir

Antes de iniciar este artigo, é necessário esclarecer o que se entende por agricultura familiar. A utilização desse conceito traz a vantagem de poderem ser excluídas quaisquer formas de organização produtiva apoiadas no trabalho assalariado. Esse termo não implica questões relacionadas à propriedade da terra e dos equipamentos ou mesmo a questões sobre a administração ou organização das atividades. Refere-se exclusivamente às formas de produção onde os agricultores gerenciam as atividades produtivas, utilizando o trabalho familiar. Aceita-se essa expressão como a que melhor se aplica a uma diversidade característica do meio rural brasileiro e a que exclui seguramente as formas de produção fundamentadas na separação entre o trabalho e a propriedade dos meios de produção, principal característica da agricultura patronal.

* Artigo recebido em 11 out. 2006.

** A autora agradece as observações e sugestões das colegas Marinês Zandavali Grando e Maria Helena Antunes de Sampaio.

A opção brasileira por uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na constituição de grandes fazendas e no trabalho assalariado (instituída no século XIX), que resultou nos conhecidos fluxos migratórios campo—cidade das décadas de 60 e 70 do século XX, parece não ser mais a única e suprema forma de desenvolvimento para o campo. Em anos mais recentes, a agricultura familiar tem mostrado sua importância na produção, em especial na de alimentos. Um exemplo elucidativo, extraído de análise recente sobre a agricultura familiar (Guilhoto, 2005), é a participação estimada desse segmento e das cadeias produtivas a ele interligadas em cerca de 30% do PIB agrícola brasileiro, no período compreendido entre 1995 e 2003. Sendo de um terço essa participação, é bastante significativo, portanto, o peso do segmento da agricultura familiar na produção da riqueza gerada no campo. Note-se também que um grande contingente de famílias rurais tem viabilizado, por meio das atividades produtivas desenvolvidas, a criação de oportunidades de trabalho e de renda, uma vez que a agricultura familiar é responsável por sete de cada 10 empregos gerados no campo.

A representatividade desse segmento ainda é maior quando associado à noção de segurança alimentar, como foi definida no relatório brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996 (Brasil, 1996), cujo enfoque versa a respeito “[...] da garantia de acesso da população a alimentos básicos de qualidade e em quantidades suficientes de modo permanente [...]”, o que pode implicar reflexos diretos nos volumes produzidos pela agricultura familiar. Esse tema, a propósito, virou lei, como se verá mais adiante.

Apesar de quase dois séculos de predomínio da agricultura patronal, as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento via estímulo à agricultura familiar têm sido percebidas pela sociedade, visto que a forma de produção mais privilegiada no Brasil tem empregado menos trabalhadores e vem possibilitando, assim, concentração de renda e exclusão social. A título de ilustração, um estudo comparativo sobre típicas localidades agrícolas nos EUA, realizado pela Geógrafa Anne Buttimer (Veiga, 1998), mostra que

[...] onde predominou a agricultura patronal, há poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos. Nessas localidades, as condições de moradia são precárias, quase não existem equipamentos de lazer, e a delinquência infanto-juvenil é alta, ao contrário do que ocorre onde predominou a agricultura familiar.

No caso do Brasil, o alijamento de agricultores familiares dos direitos políticos e de cidadania no decorrer do

processo de desenvolvimento, bem como o acesso restrito aos serviços, aos mercados, à infra-estrutura e às políticas públicas, dificultou e até mesmo impediu o avanço desse segmento produtor.

Mais recentemente, a força da agricultura familiar nas atividades produtivas revela-se quando do confronto entre o número de estabelecimentos familiares e o de patronais. Segundo informações contidas na Tabela 1, coletadas no âmbito de um projeto de cooperação técnica FAO/Incra (1994), os estabelecimentos organizados com base familiar, no País, somam cerca de 85,2% do total de estabelecimentos agrícolas. Na Região Sul, a participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos agrícolas é maior, perfazendo 90,5%. Para as demais regiões do Brasil, observa-se a mesma preponderância em relação aos estabelecimentos familiares, em cada uma delas. Ou seja, pode-se afirmar que esse segmento familiar se vem constituindo em uma das formas predominantes de produção nas regiões do País onde há maior incidência de atividades agrícolas interligadas em cadeias produtivas.

As outras variáveis da Tabela 1 que evidenciam a importância do segmento familiar na produção agrícola são a área dos estabelecimentos e o valor da produção. Quanto à área, observa-se que, para o Brasil, a participação das áreas desse segmento beira os 30% do total de hectares utilizados na agropecuária. Os dados por região revelam que a maior participação da agricultura familiar no total das áreas regionais é superior a 40% e se situa nas Regiões Sul e Nordeste. Por sua vez, o valor bruto da produção (VBP) das atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares é expressivo nas Regiões Norte e Sul, onde são registrados 58,3% e 57,1%, respectivamente, do total do VBP de cada uma dessas regiões. Para o Brasil, esse percentual é de 37,9%.

Para o Rio Grande do Sul, um dos principais estados produtores de alimentos, um estudo proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE-USP) (Guilhoto, 2005) mostra que a agricultura familiar se tem revelado muito importante como geradora de riquezas e de oportunidades de emprego, chegando a participar com cerca de um terço do PIB gaúcho (dados para 2003). A média de participação da agricultura familiar nesse PIB (23,5%), no período entre 1995 e 2003, é 2,5 vezes superior à média nacional (9,3%). A partir dessas evidências, pode-se dizer que a predominância desse segmento produtor no Estado se deve, principalmente, à política de colonização e imigração nacional, que oportunizou a vinda de colonos alemães e italianos para o Rio Grande do

Sul, os quais contribuíram grandemente para a constituição da agricultura em moldes familiares de produção, distinguindo-o dos demais estados da Federação. Além do mais, não se pode deixar de

mencionar que boa parte do segmento da agricultura familiar no Estado ainda se encontra atrelado às indústrias a jusante.

Tabela 1

Número de estabelecimentos agrícolas familiares, área e Valor Bruto da Produção (VBP) e participação percentual nos totais de estabelecimentos, na área e no VBP da agricultura, nas Regiões e no Brasil — 1995-96

REGIÕES E PAÍS	NÚMERO DE ESTABELECI- MENTOS	PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE ESTABELE- CIMENTOS	ÁREA TOTAL (ha)	PERCENTUAL SOBRE A ÁREA TOTAL	VBP (R\$ 1 000)	PERCENTUAL SOBRE O VBP TOTAL
Nordeste	2 055 157	88,3	34 043 218	43,5	3 026 897	43
Centro-Oeste	162 062	66,8	13 691 311	12,6	1 122 696	16,3
Norte	380 895	85,4	21 860 960	37,5	1 352 656	58,3
Sudeste	633 620	75,3	18 744 730	29,2	4 039 483	24,4
Sul	907 635	90,5	19 428 230	43,8	8 575 993	57,1
Brasil	4 139 369	85,2	107 768 450	30,5	18 117 725	37,9

FONTE: Mattei, Lauro. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. p. 16. (Estudos Nead, n. 11). Disponível em: <http://www.nead.org.br> Acesso em: 15 ago. 2006.

2 A evolução do Pronaf

O desafio maior das políticas públicas agrícolas tem sido o de combinar, simultaneamente, o aumento da disponibilidade interna de alimentos e a geração de divisas via exportações. Com relação ao mercado interno, o Pronaf, instituído há 10 anos, tem, inegavelmente, contribuído para as condições reais de aumento da capacidade produtiva, além de ter possibilitado a conquista de uma vida digna para os integrantes da agricultura familiar, quesitos fundamentais para o desenvolvimento rural sustentável. A articulação entre os diferentes instrumentos de apoio do Pronaf, como crédito, garantia de preços e estímulos ao associativismo, e a possibilidade de ampliação do valor agregado pelos produtores através de agroindústrias de pequeno e médio portes promoveram oportunidades à inserção produtiva e à inclusão social. A idéia de alavancar o desenvolvimento sustentável através do fortalecimento da agricultura familiar, ampliando e até criando novas atividades agrícolas e não agrícolas, tem, de fato, colaborado para que as famílias permaneçam ou se fixem no meio rural.

A instituição do Pronaf representou, de alguma forma, a legitimação desse “novo” segmento social até então excluído do acesso às políticas públicas. Em sua curta existência, as modificações operacionais ocorridas no Pronaf, a exemplo da diferenciação de categorias de produtores segundo seus níveis de renda familiar, possibilitaram regras de financiamento mais adequadas à realidade desses segmentos sociais para efeito de tomada de crédito, facilitando o acesso de produtores com menores faixas de renda e com maiores dificuldades produtivas. A maior abrangência deste programa no contexto nacional permitiu aumentos do número de contratos e do volume de recursos, basicamente a partir de 2003, como pode ser visto na Tabela 2.

As informações do Pronaf desagregadas por regiões do Brasil, por sua vez, mostram que a estrutura participativa do número de contratos e do volume de recursos sempre foi concentrada na Região Sul, apesar de esses números e valores apresentarem uma queda gradativa das participações após 2001. Embora ocorram alterações na estrutura do Pronaf a partir desse ano, principalmente quanto ao número de contratos para as duas regiões mais beneficiadas, nota-se a continuidade de liderança do Pronaf na Região Sul para os recursos destinados aos financiamentos (Gráficos 1 e 2).

Para o Rio Grande do Sul, os dados são ainda mais reveladores quanto à concentração do Pronaf. Os Gráficos 3 e 4 mostram que, apesar de o crédito via Pronaf para o Estado apresentar uma média de 292 mil contratos por ano entre 1999 e 2005, o volume nominal dos recursos sempre se mostrou crescente, estabilizando somente no final do período. Nesse intervalo de tempo, os valores do Pronaf para o RS apresentaram um crescimento de 180%, enquanto a inflação medida pelo IGP-DI para o mesmo período foi de 126%, o que demonstra acréscimos reais para o montante de recursos aplicados nas atividades da agricultura familiar gaúcha.

No entanto, a evolução da estrutura aponta uma mudança importante no direcionamento dos recursos quanto às finalidades do crédito. A partir de 2001, os valores financiados voltaram-se mais para os investimentos agrícolas e menos para o custeio das lavouras (Gráfico 5).

De qualquer modo, o custeio agrícola sempre foi a linha de crédito mais financiada pelo Pronaf. E os produtos que mais detêm recursos para esse fim são os apontados no Gráfico 6, onde observa-se uma acentuada queda da participação dos recursos direcionados para o

custeio do fumo desde 1999, enquanto os produtores de milho e soja passaram a obter aumentos expressivos na participação dos financiamentos de custeio para suas lavouras de 2001 em diante.

Contudo, nem mesmo a estabilização dos contratos e dos valores para o Rio Grande do Sul nos últimos anos fez com que o Estado deixasse de participar com cerca de metade dos recursos destinados à Região Sul do Brasil, enquanto, relativamente ao total do Pronaf no País, essa participação nunca foi menor que 20% em todo o período analisado.

Outro dado relevante para mostrar o papel do Pronaf no Rio Grande do Sul é a distribuição do financiamento para a agricultura familiar entre os 100 municípios brasileiros maiores tomadores de crédito, apresentada na pesquisa de Mattei (2005). O estudo revela que os 10 primeiros municípios beneficiados pelo Pronaf são gaúchos, detendo 23,3% do número de contratos e 18,5% dos valores de crédito entre os 100 maiores. Canguçu, Erechim, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul são os municípios que detiveram, no período compreendido entre 2001 e 2004, quase a metade dos recursos destinados aos primeiros 10 municípios do *ranking*. Estes dados são mostrados na Tabela 3.

Tabela 2

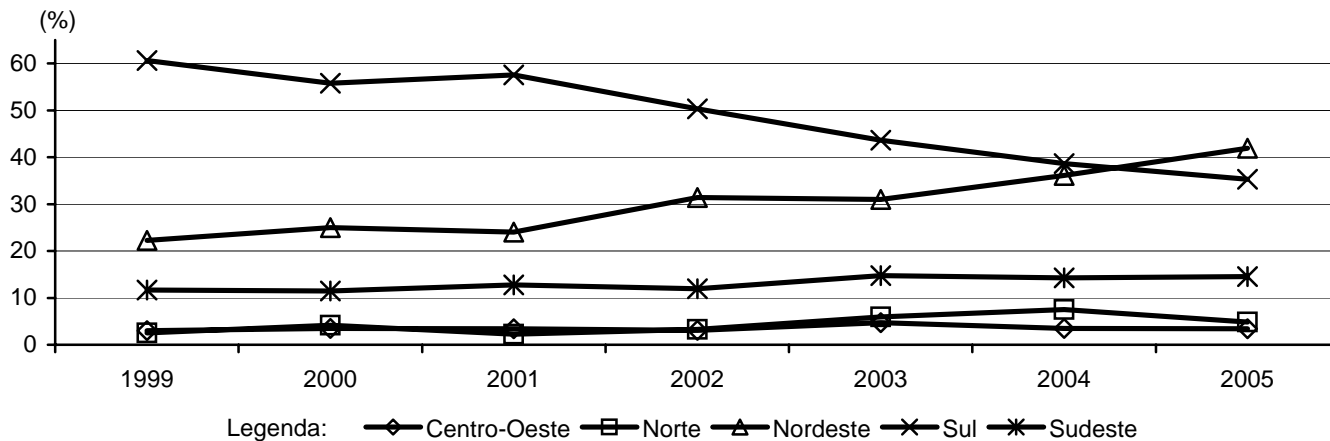
Número de contratos e valor do crédito rural do Pronaf no Brasil — 1999-05

ANOS	NÚMERO DE CONTRATOS	VALORES (R\$)
1999	802 849	1 829 731 597,98
2000	969 727	2 188 635 003,31
2001	910 466	2 153 351 258,79
2002	953 247	2 404 850 769,99
2003	1 138 112	3 806 899 245,48
2004	1 611 463	5 761 475 996,11
2005	1 671 183	6 404 190 129,32

FONTE: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>. Acesso em: 26 set. 2006.

Gráfico 1

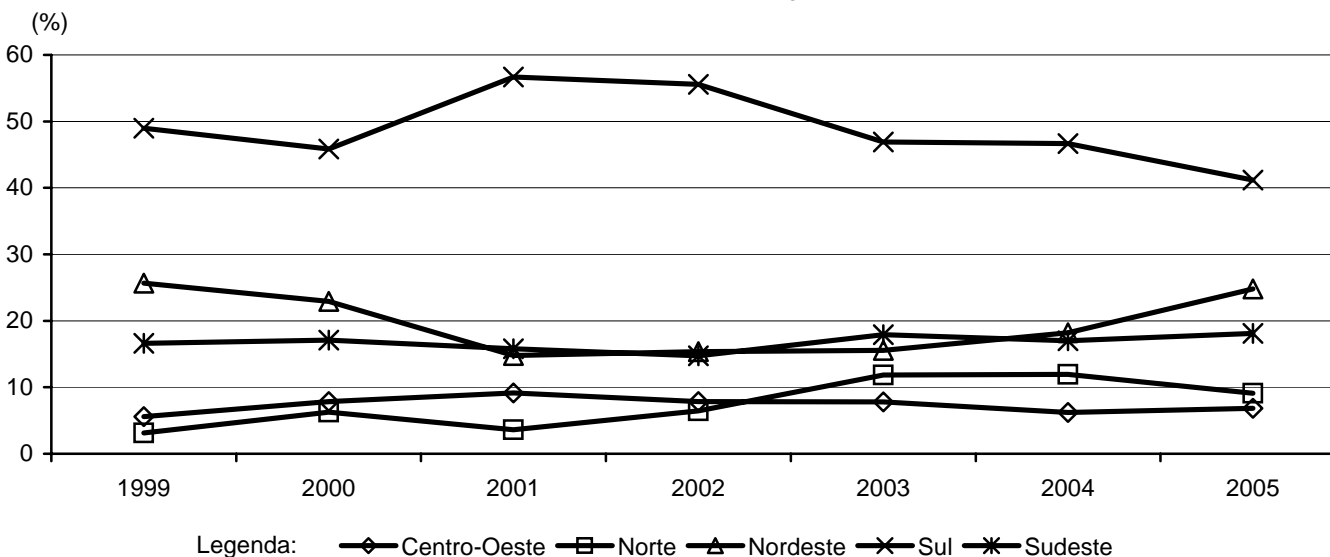
Estrutura do número de contratos do crédito Pronaf por regiões do Brasil — 1999-05



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://www.smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp> Acesso em: 26 set. 2006.

Gráfico 2

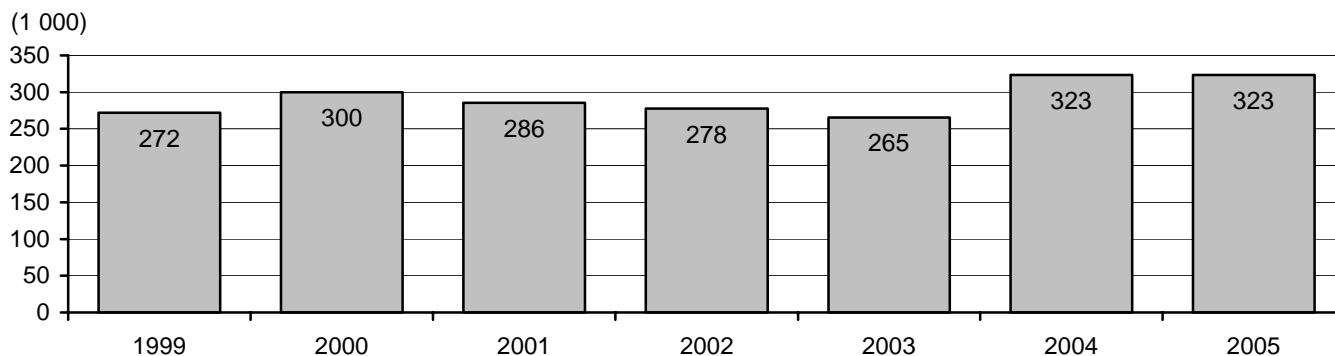
Estrutura dos valores do crédito Pronaf por regiões do Brasil — 1999-05



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>. Acesso em: 26 set. 2006.

Gráfico 3

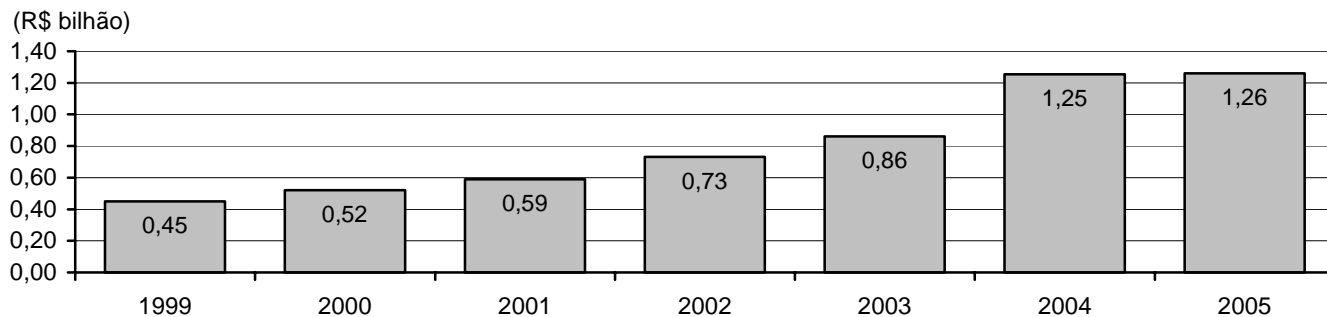
Número de contratos do crédito Pronaf para o Rio Grande do Sul —1999-05



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>. Acesso em: 26 set. 2006.

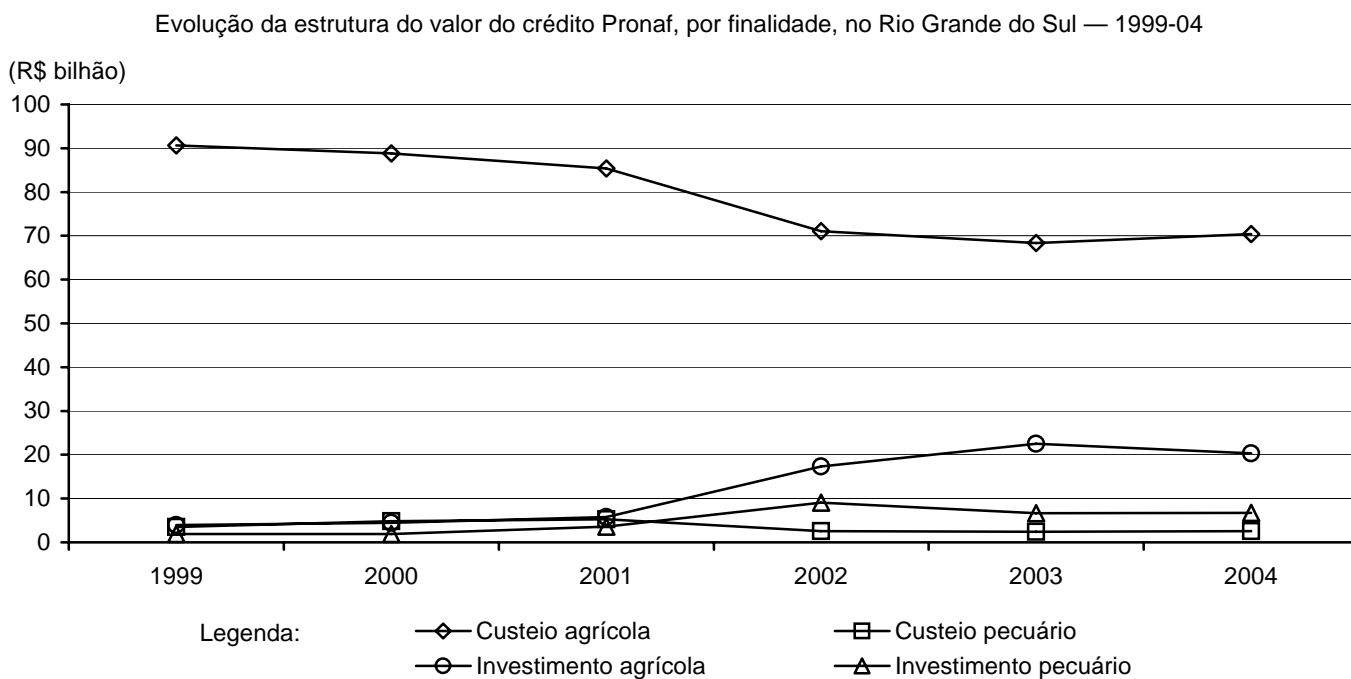
Gráfico 4

Valores nominais do crédito Pronaf para o Rio Grande do Sul — 1999-05



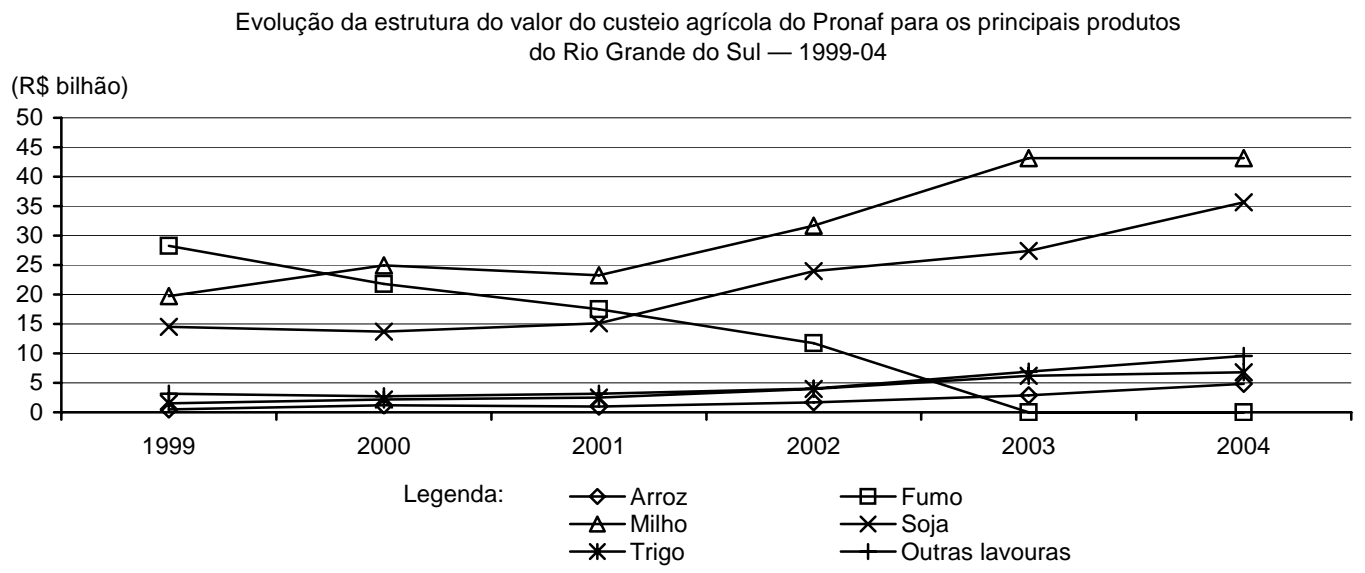
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>. Acesso em: 26 set. 2006.

Gráfico 5



FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL. Disponível em: www.bcb.gov.br Acesso em: 26 set. 2006.

Gráfico 6



FONTE DOS DADOS BRUTOS: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL. Disponível em: www.bcb.gov.br Acesso em: 26 set. 2006.

Tabela 3

Número e valor dos contratos dos 10 primeiros municípios tomadores de crédito do Pronaf no Brasil — 2001-04

MUNICÍPIOS	NÚMERO DOS CONTRATOS		VALOR REAL DOS CONTRATOS	
	Número	Percentual	Valor (R\$)	Percentual
Canguçu	37 567	21,65	89 131 521,28	15,14
Erechim	14 307	8,24	67 827 177,00	11,52
Venâncio Aires	17 372	10,01	65 757 953,63	11,17
Santa Cruz do Sul	18 703	10,78	62 975 606,70	10,70
Crissiumal	17 516	10,09	53 453 043,06	9,08
Pelotas	12 581	7,25	53 304 191,14	9,05
Candelária	15 907	9,17	52 182 210,26	8,86
São Lourença do Sul	12 683	7,31	50 604 510,23	8,59
Soledade	13 014	7,50	47 002 742,05	7,98
Camaquã	13 891	8,00	46 530 551,74	7,90
Total dos 10 maiores (A)	173 541	100,00	588 769 507,09	100,00
Total dos 100 maiores (B)	744 547	-	3 183 671 763,86	-
A/B	-	23,31	-	18,49

FONTE: Mattei, Lauro. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. p. 76. (Estudos Nead, n. 11). Disponível em: <http://www.nead.org.br> Acesso em: 15 ago. 2006.

NOTA: Dados do total do período.

(1) Valores de março de 2005, deflacionados a partir do IGP-DI.

3 Novas leis evidenciam agricultura familiar

Dada a relevância social e econômica da agricultura familiar, é evidente a necessidade de políticas públicas específicas que atentem para esse segmento de agricultores, cuja produção vem tendo participação considerável na geração de riqueza do País, o que pode ser constatado por estudos realizados tanto no meio acadêmico como por técnicos especializados na área (Mattei, 2005; Guilhotto, 2005; Veiga, 1998, dentre outros). Tanto é que uma nova medida com teor de lei foi recentemente sancionada pelo Governo Federal, com a pretensão de otimizar e de dar continuidade aos programas já existentes e voltados para o desenvolvimento rural sustentável, a exemplo do Pronaf, o que possibilita, de forma sistemática, a inclusão de agricultores familiares como beneficiários de políticas públicas. É o mesmo que afirmar que toda ação direcionada para as atividades desenvolvidas por essa categoria produtiva tem a força de uma política nacional, com plena garantia de execução.

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, editada no Diário Oficial da União nº 141, estabelece os conceitos, princípios e instrumentos que nortearão as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e também aos empreendimentos familiares rurais. A idéia de articular as fases de formulação e implementação das medidas no âmbito da política agrícola e das demais políticas voltadas para a reforma agrária dá uma mostra do engajamento previsto para a operacionalização dos benefícios. Para o enquadramento dos beneficiários, a nova lei estabelece parâmetros essenciais de limitação do contingente de produtores agrícolas que poderá desfrutar das medidas adotadas: tamanho da área em no máximo quatro módulos fiscais; utilização predominante da mão-de-obra familiar; renda vinculada predominantemente a atividades econômicas desenvolvidas no próprio estabelecimento ou empreendimento; e gerenciamento das atividades juntamente com sua família. Essa lei abrange, em conformidade com o Pronaf, quatro outros tipos de produtores, como silvicultores, desde que promovam o manejo sustentável; aquícultores que explorem reservatórios hídricos de até dois hectares; extrativistas artesanais, excetuados

garimpeiros e faiscaidores; e pescadores que exerçam a atividade artesanalmente. Os princípios que nortearão a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, como está sendo denominada, se fundamentam na descentralização, na sustentabilidade ambiental, social e econômica, na equidade de aplicação das medidas e na participação dos agricultores familiares e de suas organizações sociais. Pelo corpo da Lei, a agricultura familiar passa a ser vista como uma nova categoria social de produção.

Uma outra lei sancionada em agosto instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e está fundamentada em estatísticas da **PNAD 2004**, onde os dados revelam que o Brasil conta com cerca de 70 milhões de indivíduos em situação de insegurança alimentar. O significado da regulamentação dessa lei orgânica para a agricultura familiar reside na otimização de políticas públicas, uma vez que possibilita a legitimação de ações e de instituições engajadas na busca pelo desenvolvimento rural sustentável.

Para que essas leis possam, com efeito, promover a agricultura familiar, é preciso, em consonância com opiniões de técnicos diretamente vinculados à execução das políticas públicas, que os Governos Estadual e Federal tenham papéis eminentemente normativos, deixando sua operacionalização para legítimos agentes do desenvolvimento rural sustentável em esferas locais e municipais. De igual forma, vale dizer que a efetivação dessas medidas poderia ser inspecionada pela própria categoria de agricultores familiares, que, nesse novo mundo rural, precisam dispor de serviços e infra-estrutura que lhes permitam manter competitividade; daí ser imprescindível a participação deles nos processos de desenvolvimento local.

Além do mais, qualquer ação necessária à continuidade da consolidação da agricultura familiar deveria partir da avaliação dos efeitos do Pronaf e também de reformulações que contemplassem a ampliação do Programa com vistas à dinamização do novo rural e da pluralidade, o que já está em debate atualmente. É oportuno dizer, contudo, que o desenvolvimento rural sustentável não se resume à expansão e ao fortalecimento da agricultura familiar; ele inclui também a questão da inclusão social, da melhoria das condições de vida de muitos indivíduos e do processo de regeneração e conservação do meio ambiente.

Referências

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório nacional brasileiro à cúpula mundial da alimentação**. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional Agricultura Familiar. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Acesso em: set. 2006.

GUILHOTO, Joaquim J. M. **Agricultura familiar na economia: Brasil e Rio Grande do Sul**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Estudos Nead, n. 9). Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 15 ago. 2006.

IBGE. **Censo Agropecuário 1995/1996: Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**, Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2006.

MALUF, Renato S. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: Leite, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001. p. 145-168.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Estudos Nead, n. 11). Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 15 ago 2006.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS: Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, v. 25, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Diretrizes para uma nova política agrária**. [S. l.], 1998. (mimeo).