



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
URBANO – PPDRU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

LEANDRO TAVARES DOS SANTOS

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF NA PRIMEIRA DÉCADA DO
SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A BAHIA, O NORDESTE
E O BRASIL**

Salvador
2013

LEANDRO TAVARES DOS SANTOS

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF NA PRIMEIRA DÉCADA DO
SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A BAHIA, O NORDESTE
E O BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof^o Dr^o Laumar Neves de Souza.

Salvador
2013

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS,
Laureate International Universities.

Santos, Leandro Tavares dos

Aplicação dos recursos do PRONAF na primeira década do Século XXI: uma análise comparativa entre a Bahia, o Nordeste e o Brasil / Leandro Tavares dos Santos. – Salvador, 2013.

103 f.: il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Desenvolvimento Regional e Urbano – UNIFACS, Laureate International Universities como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Laumar Neves de Souza.

1. Agricultura familiar. 2. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. I. Souza, Laumar Neves de. II. Título.

CDD: 338.098142

LEANDRO TAVARES DOS SANTOS

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A BAHIA, O NORDESTE E O BRASIL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador — UNIFACS, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Laumar Neves de Souza _____

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador

Alcides dos Santos Caldas _____

Doutor em Geografia pela Universidade de Santiago de Compostela
UNIFACS Universidade Salvador

Claudia Sá Malbouisson Andrade _____

Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador ____ de _____ de 2013.

O besouro só voa porque ignora as leis da aerodinâmica: da mesma forma, se conhecesse a teoria econômica, o agricultor abandonaria irremediavelmente sua atividade. (ABRAMOVAY, 1972, p. 214).

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Laumar Neves de Souza agradeço por sua orientação, apoio, dedicação e incentivo.

Ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) pelo apoio financeiro, logístico e normativo.

Aos gestores Aliomar França, Raquel Maschietto, Márcia Maria Martins e Marilda Galindo pela compreensão, apoio e suporte para a conciliação do labor diário com a produção deste trabalho.

Aos meus pais, João Pessoa e Maria das Graças Tavares, pelos valores que me passaram e pela compreensão dos momentos de ausência do lar durante esses dois anos de minha vida acadêmica.

À minha irmã Nathália Tavares, pelo seu afeto, dedicação e apoio moral.

E, à minha namorada Jéssica Cardoso pelo estímulo me concedido ao longo desse período.

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi o de compreender o padrão de distribuição das aplicações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na Bahia, ocorrido na primeira década do século XXI, após o início de um governo cujo partido, aparentemente, se mostrava mais preocupado com as causas sociais. Advoga-se aqui o argumento de que o Pronaf passaria a ser gerido, nos anos mais recentes, com uma lógica que buscasse atenuar as distorções verificadas na aplicação de seus recursos. Utilizou-se como metodologia no trabalho a pesquisa exploratória, com a qual empregou-se um levantamento bibliográfico e a análise de dados, utilizando-se, para tanto, os dados disponibilizados pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e os números divulgados através do Censo Agropecuário 2006 – IBGE, como um dos parâmetros para se avaliar a distribuição desses recursos. Desse modo, este trabalho foi estruturado em quatro capítulos, sendo que no primeiro foram tratados alguns elementos que introduzem a temática, a um plano de discussão mais amplo, relativo ao que se denomina como “questão agrária”. No capítulo seguinte, discorre-se sobre a agricultura familiar no contexto nacional. Já no capítulo três, são tratadas duas das políticas mais recentes destinadas ao produtor familiar. E, no último, é realizada a análise dos dados do Pronaf na Bahia, onde se empreende uma comparação dos dados encontrados no Nordeste e no Brasil. Entre os resultados encontrados verificou-se ao longo da década de 2000 uma tendência a concentração regional dos recursos do Pronaf mais precisamente Sul do país, em detrimento de outras escalas regionais como o Nordeste e a Bahia onde se encontram quantitativos bastante superiores de estabelecimentos rurais familiares.

Palavras-chave: Pronaf. Agricultura familiar. Questão Agrária. Desequilíbrio regional.

ABSTRACT

The aim of this thesis was to understand the distribution pattern of the applications of the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) in Bahia, occurred in the first decade of this century, after the start of a government whose party has seemingly showed more concerned with social causes. It is proposed here that the argument Pronaf would be managed, in recent years, with a logic that seek to mitigate the distortions in the application of its resources. It was used as a methodology in exploratory work, with which we used a literature and analysis of data, using, for this purpose the data provided by the Department of Family Agriculture (SAF), an agency under the Ministry of Development (MDA) and the figures released by the Census of Agriculture 2006 - IBGE, as one of the parameters to assess the distribution of these resources. Thus, this study was divided into four chapters, the first of which were treated some elements which introduce the theme, plan a broader discussion on the what is called the "agrarian question". The next chapter discusses up on the family farm in the national context. Already in chapter three, are dealt two of the most recent policies aimed at family producer. And, at last, is performed the data analysis Pronaf in Bahia, where he undertakes a comparison of the data found in the Northeast and in Brazil. Among the findings it was found throughout the 2000s a trend towards regional concentration of resources Pronaf more precisely south of the country, at the expense of other regional scales such as the Northeast and Bahia which are quantitative rather superior family farms.

Keywords: Pronaf. Family Farming. Agrarian Question. Regional Imbalance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da formulação do banco mundial sobre o mram e o modelo desapropriacionista	57
Quadro 2 – Classificação dos grupos de agricultores familiares do pronaf de acordo com o tipo de beneficiários, modalidade e finalidade do financiamento, Brasil, 2012.....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares no Brasil, e a respectiva área ocupada por cada um, 2006	47
Gráfico 2 – Utilização das terras nos estabelecimentos rurais familiares no Brasil, em termos percentuais, por tipo de utilização, 2006	48
Gráfico 3 – Produção agrícolas nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Brasil, 2006	49
Gráfico 4 – Condição do produtor rural familiar em relação às terras, por número de estabelecimentos, Brasil, 2006	50
Gráfico 5 – Percentual de montante de crédito rural do Pronaf por grandes regiões, Brasil ...	62
Gráfico 6 – Percentual de montante de crédito rural do Pronaf, por modalidade, Brasil.....	63
Gráfico 7 – Utilização das terras nos estabelecimentos, por tipo de utilização, segundo a agricultura familiar, Bahia, Brasil, 2006	82
Gráfico 8 – Produção agrícola percentual nos estabelecimentos rurais familiares, segundo os produtos selecionados, Bahia, 2006	82
Gráfico 9 – Percentual dos valores ¹ aplicados, por enquadramento do produtor rural ² , Bahia, 2000 a 2009	89
Gráfico 10 – Soma dos valores ¹ aplicados e dos contratos do Pronaf, Bahia, 2000 a 2009.....	90
Gráfico 11 – Soma dos valores ¹ totais aplicados (por 100.000) e média dos valores (por 1.000) dos contratos do Pronaf, Bahia, 2000 a 2009	91
Gráfico 12 – Comparativo dos percentuais valores ¹ aplicados do Pronaf entre a Bahia e o Nordeste, 2000 a 2009	92
Gráfico 13 – Comparativo das variações, tendo como base o ano 2000, dos valores ¹ aplicados do Pronaf, Bahia, Nordeste e, Brasil, 2000 a 2009.....	93
Gráfico 14 – Distribuição percentual dos valores ¹ aplicados do Pronaf, regiões brasileiras, 2000 a 2009	94
Gráfico 15 – Comparativo entre os percentuais dos valores ¹ aplicados do Pronaf e do número de estabelecimentos rurais familiares (Lei 11.326), regiões brasileiras, 2000 a 2009	95

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 – Percentual de estabelecimentos caracterizados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos – 2006.....	52
Cartograma 2 – Região semiárida, estado da Bahia, 2005	76
Cartograma 3 – Pluviosidade na Bahia, 2003.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentuais dos números de estabelecimentos rurais e suas respectivas áreas ocupadas por categoria de estabelecimentos agropecuários, Brasil, 1950	21
Tabela 2 – Distribuição percentual do número e das áreas dos estabelecimentos rurais por categoria, entre as unidades federativas brasileiras, 1950	22
Tabela 3 – Produção pecuária nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Brasil, 2006	49
Tabela 4 – Estabelecimentos que obtiveram financiamento, por finalidade, segundo a agricultura familiar - Brasil – 2006	51
Tabela 5 – Estimativas de Saldo Líquido Migratório Rural-Urbano e Taxas Líquidas de Migração, em 1.000 habitantes, Brasil, 1950-1995	59
Tabela 6 – População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo o Brasil, Região Nordeste, Bahia – 2010	79
Tabela 7 – Taxa média de crescimento anual da população residente, por situação do domicílio, segundo o Brasil, Região Nordeste, Bahia – 1991-2000, 2000-2010	79
Tabela 8 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, total, alfabetizadas e taxa de analfabetismo, por situação do domicílio, segundo o Brasil, Nordeste e Bahia – 1991-2010 .	80
Tabela 9 – Estabelecimentos e área da agricultura familiar, segundo o Brasil, Nordeste e Bahia, 2006.....	81
Tabela 10 – Produção pecuária nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Bahia, 2006	83
Tabela 11 – Condição do produtor rural familiar em relação às terras - Bahia, Nordeste, Bahia – 2006.....	84
Tabela 12 – Número de estabelecimentos em que o produtor declarou ter atividade fora do estabelecimento, por tipo de atividade, segundo a agricultura familiar - Bahia – 2006.....	86
Tabela 13 – Estabelecimentos que obtiveram financiamento, por finalidade, segundo a agricultura familiar, Bahia, 2006.....	87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL	19
2.1 DEFININDO O TERMO QUESTÃO AGRÁRIA.....	20
2.2 MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA BRASILEIRA	26
2.2.1 Os efeitos da chamada “industrialização do campo”	27
2.2.2 A “Revolução Verde” e sua contribuição para a modernização conservadora da agricultura	28
2.3 PARADIGMAS TEÓRICOS DA QUESTÃO AGRÁRIA E DO CAPITALISMO AGRÁRIO	30
3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO HISTÓRICO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	37
3.1 SIMILITUDES E DIFERENÇAS ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR E A AGRICULTURA CAMPONESA NO BRASIL.....	37
3.2 OS PROCESSOS POLÍTICOS QUE INFLUENCIARAM O DESENHO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PAÍS	40
3.3 DEFININDO AGRICULTURA FAMILIAR	41
3.4 O <i>AGRIBUSINESS</i> E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: MARCANDO ALGUMAS DIFERENÇAS	45
3.5 QUADRO SÍNTESE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	46
4 ALGUMAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES DE CRÉDITO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	54
4.1 O MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO BRASIL.....	55
4.2 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	58
4.3 EXPERIÊNCIAS INICIAIS DO PRONAF NO BRASIL	61
4.4 OS ATUAIS PARÂMETROS NORMATIVOS DO PRONAF.....	67
4.4.1 Beneficiários	69
4.4.2 Créditos para custeio	71
4.4.4 Créditos para investimento	72
5 AS APLICAÇÕES DO PRONAF NA BAHIA	75
5.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS.....	76
5.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	78
5.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA.....	81
5.4 APLICAÇÕES DO PRONAF NA BAHIA.....	88
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	100

1 INTRODUÇÃO

Até a década de 1990, as atenções em termos de créditos e apoios institucionais, por parte do Estado brasileiro, à agricultura camponesa sempre tiveram um caráter secundário em relação às outras prioridades da sociedade, e ao que se entende por agricultura patronal — considerada como aquele tipo de exploração cuja atividade se estende por grandes extensões de terra, na qual se verificou, com relativa frequência, a contratação de um quantitativo relevante de trabalhadores.

Retomando historicamente a questão, pensou-se, por exemplo, na década de 1950, numa ampla reforma agrária que promovesse a repartição e redistribuição dos latifúndios do país entre os trabalhadores do campo, fossem eles os contratados por grandes estabelecimentos, posseiros¹ ou aqueles privados do uso da terra para seu próprio benefício. Contudo, observou-se com esta pesquisa que o objetivo principal dessa proposta não era exatamente a melhoria do padrão de vida dessa classe de trabalhadores rurais, mas sim a criação de um ambiente favorável à reprodução ampliada do capital no Brasil. Essa formulação, inclusive, já se encontrava numa agenda mais ampla de discussão na sociedade brasileira, com o objetivo do país alcançar um grau desejável de industrialização de suas estruturas produtivas. Esse debate se denominou de “questão agrária”.

Com o Golpe Militar de 1964, tal discussão sobre a reforma agrária caiu no ostracismo, verificando-se a adoção de um modelo de desenvolvimento agrário para o país que não passou necessariamente por sua adoção. Assim, observou-se que a agricultura brasileira se modernizou, fortalecendo gradativamente os grandes empreendimentos do campo, os quais, devido à incorporação cada vez mais frequentes de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas, apresentaram ganhos crescentes de produtividade.

Verificando-se que essas inovações tecnológicas incorporadas pelos grandes estabelecimentos tiveram origem no setor industrial brasileiro, situação que lhe favoreceu triplamente, já que, com o aumento da demanda por esses produtos pelo campo, aumentou a procura pela produção da indústria nacional; e, com o aumento da produtividade dessas unidades agropecuárias, elevou-se a oferta de mão de obra no mercado de trabalho e dos produtos agrícolas, elementos estes tão necessários para a reprodução ampliada do capital. Dado, portanto, o sucesso desse segmento agrícola, a agricultura camponesa se viu cada vez mais

¹ Produtor rural autônomo, que não possui o título da terra onde exerce as suas atividades.

abandonada pela agenda pública brasileira, diante da priorização que foi dada o desenvolvimento da grande produção agrícola.

Com a chegada dos anos 1990, no entanto, começava a pesar sobre o crescimento econômico do Brasil não só o esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial denominado de “modelo de substituição de importações — como também os efeitos de uma forte crise econômica que se abateu sobre as economias latino-americanas, conhecida por “Crise da Dívida”, na década de 1980. Ocasionalmente alguns problemas de natureza socioeconômicas, que por fim estimulou uma efervescência dos movimentos sociais do campo, por outro lado, isso acabou compelindo o Estado brasileiro a criar o Programa Nacional para a Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995, que tinha entre seus objetivos a promoção de um novo padrão de desenvolvimento para o campo, a partir da oferta de crédito aos agricultores familiares.

O Pronaf se solidificou como um amplo programa de governo destinado a atender às carências produtivas das unidades rurais familiares, passando a ter abrangência em todo o território nacional e reconhecimento como uma política de assaz importância para agricultura familiar. Porém, Mattei (2007) identificou ainda nos anos iniciais do programa, até 2004, uma forte concentração espacial do crédito no Brasil. Fenômeno esse que colocava a Região Sul do país como o principal destino das aplicações do Pronaf, embora regiões como a do Nordeste, e em especial na Bahia, se verificasse um quantitativo bastante superior de unidades agrícolas familiares.

Essa posição de destaque do estado aliada às grandes dificuldades climáticas relativas às irregularidades de chuvas já justificariam a priorização do estado da Bahia como *locus* desse programa. Assim, seria esperado um aumento do volume de seus recursos, imaginando-se que a agricultura familiar na Bahia protagonizaria um tempo de mudanças, onde regiões menos privilegiadas historicamente pelas políticas governamentais teriam um papel de destaque na com alterações no programa do governo federal em 2003. Desse modo, argumentou-se que o Pronaf passaria a ser gerido, nos anos mais recentes, por uma lógica que buscasse atenuar as distorções verificadas quanto as aplicações de seus recursos, empreendendo para tanto entender o padrão de distribuição do Pronaf no país, em especial destaque na Bahia, nos anos 2000.

Pode-se dizer que o Pronaf se constitui como um grande avanço para a agricultura familiar já que tem ofertado crédito para essa classe de agricultores para modernizar e ajudar a manter suas estruturas produtivas, o que deveras tem contribuído para o seu desenvolvimento.

Entretanto, desde o seu surgimento, o programa tem convivido com graves problemas como o desequilíbrio na aplicação dos recursos seja em nível espacial, de grupos de beneficiários, ou até em relação à modalidade do crédito (se destinado a custeio ou a investimento). Assim, espera-se que este trabalho contribua para que a sociedade brasileira resolva alguns dos problemas relacionados com a aplicação dos recursos do Pronaf.

Durante esta pesquisa, verificou-se a existência de um número relativamente elevado de estudos, que ora buscavam um melhor entendimento sobre o tema, seja em relação à concentração espacial dos recursos, seja alusivo à efetividade do programa enquanto política pública. Outrossim, encontraram-se pesquisas sobre a produtividade dos agricultores familiares e de sua capacidade de autogestão desses recursos através do fortalecimento da organização social dos agricultores familiares. Contudo, não foram identificadas análises semelhantes como a que se pretende através dessa pesquisa, tendo-se comparado as aplicações do Pronaf na Bahia, na primeira década do século XXI, em relação às escalas geográficas, nacional e nordestina.

Optou-se como questões centrais nesta dissertação as categorias sobre questão agrária e agricultura familiar. À primeira, atribui-se a função de contextualização histórica do Pronaf como um produto de múltiplas determinações que se concretizaram ao longo de décadas e que culminou na formatação do programa na década de 1990. Para a segunda, reservou-se o objetivo de ampliação e ao mesmo tempo delimitação conceitual do termo agricultura familiar, que se encontraria de forma bastante limitada, se fosse considerada exclusivamente sob as perspectivas de algum manual de crédito, ou sob a definição de alguns trabalhos de organismos multilaterais.

Para tanto, o objetivo dessa dissertação é comparar os resultados encontrados do Pronaf na Bahia com aqueles obtidos em outras escalas espaciais, notadamente a nacional e a regional (nordeste), onde se teve como fonte de dados aqueles oferecidos pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – dados esses que não são disponibilizados em suas homepages. Para analisar os números da agricultura familiar na Bahia, este trabalho portou-se dos dados disponibilizados pelo Censo Agropecuário 2006, elaborado pelo IBGE. Ademais, para entender como as aplicações do Pronaf na Bahia se distribuíram ao longo dos anos 2000, procurou-se identificar na Bahia quais as categorias de beneficiários que mais receberam recursos do Pronaf no período, de modo a verificar se houve uma concentração interna desses recursos em grupos menos carentes de crédito.

Teve-se como objetivos específicos, a caracterização da agricultura familiar na Bahia quanto ao número de estabelecimentos rurais, uso da terra e atividades predominantes; a identificação do volume de recursos aplicados na Bahia, entre 2000 e 2009, ano a ano, considerando valores e número de contratos; a verificação na Bahia de grupos de agricultores que mais se beneficiaram com o Pronaf.

Quanto à sua estrutura, esta dissertação dividiu-se quatro capítulos além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, optou-se em compreender a questão agrária no Brasil, buscando-se fazer a contextualização histórica do tema, associando-a a outras noções presentes na economia brasileira, como a industrialização, a modernização do campo e a revolução verde. Ademais, ainda, diferenciando-a de outras como, por exemplo, a noção de reforma agrária e questão agrícola. Por último, realizou-se uma discussão mostrando de que modo essa temática está inserida nos dois paradigmas econômicos presentes no tratamento do tema, o da “questão agrária” e a do “capitalismo agrário”.

No segundo capítulo buscou-se uma definição para o termo agricultura familiar, considerando suas origens históricas e os processos políticos que contribuíram para o seu atual entendimento na sociedade brasileira. Procurou-se, ainda, diferenciá-lo de outro conceito que normalmente o acompanha nas discussões, como o de camponês de *agribusiness*, ou agronegócio. Por último, apresentou-se o quadro da agricultura familiar no Brasil, a partir do Censo Agropecuário 2006, traçando-se um comparativo com os dados encontrados no Nordeste e na Bahia, já que essas escalas espaciais são parte do conjunto de elementos que entram na análise do último capítulo.

Na terceira parte do trabalho, são apresentadas duas das principais políticas públicas designadas para a agricultura familiar no Brasil, o Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) e o Pronaf, em 1990, no período marcado pela implementação do neoliberalismo no país. Este foi apresentado desde a sua formulação, mostrando seus aspectos e experiências iniciais, bem como suas atuais características. Empreendeu-se identificar, na visão do programa, quem são os seus beneficiários, e, em termos gerais, como estariam os créditos para custeio e investimento amparados no programa, as taxas de juros, prazos e outras condições.

Já no último e quarto capítulo elaborou-se uma análise dos dados (nos anos 2000 e em séries históricas) do Pronaf em nível nacional, regional (nordeste) e Bahia, buscando entender como eles foram distribuído ao longo dos anos. Também, procurou-se verificar como os recursos,

na Bahia, se distribuíram entre os beneficiários do crédito, entre algumas linhas de financiamento, em operações de investimento ou de custeio. E, por último, foram comparados os volumes de recursos do Pronaf aplicados na Bahia, no Nordeste e no Brasil, no período de 2000 a 2009, considerando também as variações ocorridas, entendidas como essenciais para se fazer cumprir os objetivos deste trabalho.

2 ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

Considerando que esta investigação possui como uma de suas categorias centrais a noção de questão agrária, julgou-se procedente iniciar a pesquisa buscando a compreensão de seu conceito. Para tanto, tal entendimento foi buscado a partir da década de 1950, quanto este assunto se tornou bastante debatido e assumindo relevância nacional. Verificou-se, com isso, que o tema não está somente relacionado a questões propriamente do campo, mas a assuntos de conteúdos econômicos mais holísticos, como a discussão sobre quais eram as alternativas para o desenvolvimento industrial do Brasil.

Observou-se que o tema mais recorrente neste debate estava relacionado à grande concentração fundiária no país, razão pela qual se viu a possibilidade de uma reforma agrária que alterasse o padrão distributivo de terras, para que assim fossem atribuídas melhores condições à reprodução ampliada do capital no país. A história econômica brasileira, no entanto, mostrou que uma reforma agrária não seria necessária para que isso ocorresse, bastando, portanto, a implementação de um processo de inovação tecnológica do campo, assim chamado de processo de modernização conservadora.

Assim, a partir da década de 1960, no governo dos militares, foi possível uma integração econômica entre o campo e a indústria, muito positiva para as oligarquias produtivas de ambos os setores. Verificou-se também que devido à estrutura do poder político desse período, a chamada questão agrária, cujo teor da temática era antagônico ao posicionamento da elite e dos dirigentes políticos do país, ficou inerte até a restauração de um período democrático no país.

Sob um novo contexto econômico, político e social, retomou-se, na década de 1990, o debate sobre a questão agrária no Brasil, porém o novo ponto de discussão estaria relacionado ao desenvolvimento econômico da agricultura familiar. Assim, neste capítulo, são apresentadas duas visões sobre essa temática discutida nesse decênio. A primeira delas, relativa ao ponto de vista elaborado por Kautsky (1972), denominado como “Paradigma da Questão Agrária”, que teve como eixo central a condição de existência do campesinato diante da superioridade técnica da grande produção agrícola² sobre ela. E a outra uma interpretação, relativamente

² Entende-se aqui como agrícola, não somente atividades voltadas à agricultura, mas também à pecuária

recente, fornecida por Abramovay (1992), também chamada de “Paradigma do Capitalismo Agrário”, na qual se observa uma contraposição das ideias de Kaustky (1972), mais precisamente sobre o fim fatídico da produção agrícola camponesa.

2.1 DEFININDO O TERMO QUESTÃO AGRÁRIA

O decênio imediatamente posterior à segunda guerra mundial (1946-1955), no Brasil, foi marcado por grande um grande desenvolvimento industrial, já que “a produção industrial global, entre 46 e 55, aumentou 122,0%³.” (BRESSER PEREIRA, 1972, p. 45). Essa expansão econômica justificou-se, principalmente, pelo acúmulo de divisas nas contas externas, o que contribuiu para a importação de equipamentos pela indústria nacional. Numa visão global da economia, esse aumento substancial da produção industrial, portanto, implicaria um maior consumo de matérias-primas e alimentos por aqueles indivíduos que viviam nas zonas urbanas, razão pela qual fazia da agricultura um setor estratégico para a continuidade desse crescimento.

Com isso, a ampliação das atividades industriais no Brasil ainda traria para a agricultura no país um duplo problema: o de aumentar a oferta de bens agrícolas e, ao mesmo tempo, o de liberar a mão de obra para as atividades do setor secundário⁴. Diante dessa realidade, pode-se dividir em duas, as linhas os entendimentos dos economistas sobre os melhores as melhores propostas a serem utilizadas para o desenvolvimento da agricultura brasileira. O primeiro grupo tinha a compreensão de que o país poderia resolver esse duplo problema com uma melhor repartição de suas terras. Já o segundo grupo entendia que isso se resolveria com uma maior incorporação de capital à agricultura (RANGEL, 2000).

Para a primeira linha de entendimento apresentada, a agricultura brasileira ainda poderia seguir por dois caminhos. O primeiro deles relacionado a uma alteração nas relações de trabalho existentes, para a elevação da renda dos trabalhadores rurais. Alternativa esta concretizada com o Estatuto do Produtor Rural (1963), que trouxe amparo legal à atividade de labor dos trabalhadores rurais, e ao mesmo tempo contribuiu para modernizar as estruturas produtivas do campo, pois, com isto, verificou-se um aumento do conflito trabalhista,

³ É importante fazer a ressalva de que, segundo Bresser Pereira (1970), esse crescimento industrial apontado não se conduzia de forma homogênea entre os setores industriais.

⁴ Compreende como setor secundário, o mesmo que produção fabril ou industrial.

provocando uma racionalização dos processos produtivos, com o emprego de máquinas, equipamentos e novos métodos produtivos (BERTERO, 2000).

Na segunda das alternativas estava a alteração do padrão distributivo das terras brasileiras, considerada como bastante desigual. A exemplo disso, Caio Prado Júnior (2007) apresentou um quadro em que mostra tal realidade, quando verificou que os estabelecimentos rurais com áreas inferiores a 100 ha representavam 85,0% do total de unidades e ocupava 17,0% da área total do país, enquanto aqueles com áreas superiores a 200 ha retratavam 9,0% do número de estabelecimentos, mas ocupavam 75,0% da área total ocupada.

Tabela 1 – Percentuais dos números de estabelecimentos rurais e suas respectivas áreas ocupadas por categoria de estabelecimentos agropecuários, Brasil, 1950

Estabelecimentos agropecuários por área	% de estabelecimentos de cada categoria no n° total	% da área ocupada por categoria, da área total
De menos de 100 ha (pequenos)	85	17
De 100 a menos de 200 ha (médios)	6	8
Acima de 200 ha (grandes)	9	75

Fonte: Caio Prado Júnior (2007).

Para Caio Prado Júnior (2007) havia, ainda, um problema tão grave quanto esse, que ia além da má distribuição de terras, que era o fato dos grandes empreendimentos rurais ocuparem, não só os terrenos mais férteis, mas também os de melhor localização. Isso representava muitas vantagens econômicas para os grandes proprietários de terra, o que os colocava em uma situação de vantagem, pois isso implicava baixos custos produtivos e, conseqüentemente, maior competitividade dos seus produtos em relação aos camponeses⁵.

Ademais, Caio Prado Júnior (2007) ainda comenta sobre o fato de que as porções de terras dos grandes proprietários não se localizavam em regiões pouco habitadas. Desse modo, os pequenos proprietários de terras ou posseiros, se viam obrigados a se comprimirem em minúsculos imóveis em função das grandes dimensões dos latifúndios. Para exemplificar tal fato, o autor, apresenta os percentuais do número e da área ocupadas pelos estabelecimentos rurais, que foram classificados como: a) menores de 100 ha; b) de 100 a menos que 200 ha; c) acima de 200 ha, em cada estado brasileiro.

⁵ A definição de tal termo será melhor explicitada no capítulo 2. Camponeses, pode ser entendido aqui como um grupo de agropecuarista, cuja produção é realizada sob pequenas parcelas de terras, tendo o uso da mão de obra familiar como predominante no empreendimento, embora se verifique eventualmente o emprego de trabalhadores assalariados em suas estruturas produtivas.

Tabela 2 – Distribuição percentual do número e das áreas dos estabelecimentos rurais por categoria, entre as unidades federativas brasileiras, 1950

ESTADOS	Até 100 ha		De 100 ha a menos de 200 ha		Mais de 200 ha	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área
Amazonas	79	4	5	2	16	94
Pará	91	16	4	5	5	79
Maranhão	89	6	3	5	8	89
Piauí	66	9	13	8	21	83
Ceará	76	19	11	14	13	67
Rio Grande do Norte	82	17	9	11	9	92
Paraíba	91	28	4	16	5	56
Pernambuco	95	33	2	11	3	56
Alagoas	95	31	3	10	2	59
Sergipe	94	39	3	14	3	47
Bahia	90	27	5	11	5	62
Espírito Santo	88	52	8	18	4	30
Rio de Janeiro	87	24	7	12	6	64
Minas Gerais	75	17	11	12	14	71
São Paulo	86	25	7	11	7	64
Paraná	85	29	8	13	7	58
Santa Catarina	93	45	4	10	3	45
Rio Grande do Sul	90	28	4	7	6	55
Mato Grosso	38	1	8	1	54	98
Goiás	52	5	13	5	35	90

Fonte: Caio Prado Júnior (2007).

Como se percebe, com exceção dos estados de Santa Catarina, Espírito Santo e Sergipe cujos percentuais da quantidade de estabelecimentos com áreas menores que 100 ha superam ou se igualam na mesma razão que aqueles que possuem mais de 200 ha, em todas as outras regiões se percebe uma concentração espacial do número das áreas rurais. Chama-se atenção para a ocorrência de tal fato nos estados de Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Amazonas, onde se vê que os estabelecimentos rurais com as maiores áreas ocupam mais de noventa por cento de seus territórios rurais, o que mostra uma desigualdade na distribuição fundiária no Brasil.

Segundo Caio Prado Júnior (2007), tal concentração territorial era um fator determinante para que a parcela não detentora da propriedade fundiária fosse sempre compelida a vender sua força de trabalho, para viabilizar os grandes empreendimentos agromercantis. Essa situação ocorria em função do desequilíbrio de forças existentes no campo, onde se tinha, de um lado, camponeses e do outro, a grande exploração agropecuária.

Observou-se ainda até a metade do século XX uma distorção quanto ao amparo oficial do poder público para os setores da produção latifundiária e camponesa, uma vez que para a chamada “grande lavoura”, havia a canalização de favores e o oferecimento de vantagens e recursos privados e públicos, e para o outro, a “pequena lavoura”, barreiras, dificuldades e limitações ao seu crescimento, em parte explicada pelo desamparo dos poderes públicos (PASSOS GUIMARÃES, 1981).

Desse modo, com o crescimento da produção dos grandes empreendimentos agropecuários exigiam quantitativos sempre maiores de trabalhadores, que em geral tinham origem, justamente, nessas pequenas unidades, já que a produção destas não suportava a concorrência dos grandes estabelecimentos. Assim, os pequenos produtores se viam progressivamente engolidos pelo crescimento da grande produção sendo, portanto, compelidos a vender sua força de trabalho aos grandes proprietários de terras (CAIO PRADO JUNIOR, 2007). Destarte, na visão dele, havia uma tendência, em meados de 1950, para a extinção dos pequenos produtores agrícolas, pois quando a grande exploração prosperava, percebia-se um definhamento das atividades agrícolas nos minifúndios.

Portanto, a essa discussão sobre busca por alternativas econômicas no país na década de 1950 para se resolver os problemas que se encontravam no espaço agropecuário brasileiro denominou-se como questão agrária, cujo elemento central estava na grave dificuldade, face ao atraso das forças produtivas no campo, para o desenvolvimento industrial capitalista no Brasil (DELGADO, 2005).

Sobre esse tema, Rangel (2005) entendia como questão agrária “quando o setor agrícola, como consequência da operação desse delicado mecanismo⁶, ou não libera a mão de obra necessária à expansão dos demais setores, ou ao contrário, a libera em excesso”, já que para ele, estava entre as funções da agricultura na economia,

[...] a) suprir, na quantidade e nas especificações necessárias, os bens agrícolas de que carece o sistema, consideradas as necessidades do seu comércio exterior; b) liberar, reter ou mesmo reabsorver mão de obra, conforme as circunstâncias, de acordo com as necessidades das próprias atividades agrícolas e as dos demais setores do sistema econômico. (RANGEL, 2005, p. 37).

⁶ Entende-se como “delicado mecanismo” na citação de Rangel (2005) como sendo o processo de desenvolvimento econômico nacional, o qual para que não haja um desequilíbrio macroeconômico tem haver uma sintonia fina entre todos os seus elementos envolvidos.

Já Mendonça (2008), possui um entendimento diferente sobre o termo “questão agrária”, já que para ela, tal expressão refere-se à luta pela terra dos camponeses desde a formação dos latifúndios no país. Ou seja, para a autora, o termo possui um conotação mais sociológica que a definição anterior, de Delgado (2005). Mas, segundo ela, não se deve confundi-la com a definição de reforma agrária, essa associada a projetos de repartição e distribuição de terras, iniciados a partir da década de 1950.

Conforme especificado em Incra (2011), a reforma agrária estaria associada a um

[...] conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. A concepção é estabelecida pelo Estatuto da Terra. (Lei nº 4504/64).

Diante do exposto, percebe-se que a questão agrária precede a reforma agrária. Porém, não só do ponto de vista temporal, já que a primeira, também denominada de “problema do campo” estaria associada a um

[...] conjunto de inter-relações [sic] e contradições derivado de uma estrutura fundiária altamente concentrada que também determina a concentração de poder econômico, político e simbólico, gerando estruturas de sujeição da população rural e uma cultura incompatíveis com um tipo de exploração racional da terra definido pela fala/prática oficial como a “mais adequada” para o desenvolvimento nacional. (MENDONÇA, 2008, p. 104).

A reforma agrária, ainda para Mendonça (2008), se relacionaria a um política distributiva de terras pelo Estado, com o objetivo de alterar a estrutura econômica e social do país, por fim solucionando a “questão agrária”. Mas para a autora o teor das políticas empreendidas pelo governo federal e unidades federativas estava diferente dessa noção apresentada, pois elas foram utilizadas como programas compensatórios para atenuar conflitos agrários e beneficiar grandes latifundiários, cujos imóveis estariam com preços sobrevalorizados.

No mesmo sentido, Martins (1999) entende que a questão agrária não deve ser confundida com as propostas de reforma agrária. Não podendo também se admitir que tenha sido criada por um Presidente da República, ou que faça parte de questões administrativas de âmbito estritamente fundiário, ou que não tenha história. Desse modo,

[...] a questão agrária tem a sua própria temporalidade, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diferentes sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. (MARTINS, 1999, p. 99).

Segundo esse autor, o tempo da questão agrária é o tempo da conjuntura histórica, o que implica “[...] considerar as condições e consequências estruturais e históricas do que pensam e dizem (das pessoas), o alcance das decisões que tomam, os limites dessas ações e as possibilidades de seu alcance definidas pela circunstância histórica..” (MARTINS, 1999, p. 99).

Para ele, a questão agrária também pode ser representada, em termos clássicos, como sendo um bloqueio da propriedade da terra ao desenvolvimento pleno do capital industrial, já que a renda da indústria, ao final, acabava sendo canalizada para remunerar os proprietários de terra, por meio do arrendamento fundiário. Fato que pode ser explicado pelo distanciamento observado, em meados de 1950, entre os proprietários de terra e do capital, o que, deveras, dificultava o progresso do capitalismo no campo, ao qual, pode-se exigir uma forte integração eles.

Já para Fernandes (2004), a questão agrária é resultado da contradição estrutural do modo de produção capitalista, o qual produz, concomitantemente, riqueza e pobreza. Segundo o relato desse ator que por meio de um conjunto de fatores políticos e econômicos, provoca uma diferenciação econômica dos agricultores, o que permite se observar não só um histórico de sujeição e resistência desta classe de agricultores à lógica expansiva do capital, mas também sua proletarização, ou sua recriação, sob novos termos, como o de agricultura familiar, conforme será melhor detalhado neste capítulo, ao se comentar sobre os dois paradigmas que envolvem a discussão sobre a questão agrária.

Para Graziano da Silva (1980), a compreensão sobre a questão agrária deveria primeiramente passar pela distinção de um outro ponto chave. Tratava-se de diferenciar “questão agrária” e “questão agrícola”. Como consta na obra do autor, a primeira expressão está relacionada a assuntos de ordem econômica mais geral, sob a forma de como se organiza a produção e o trabalho, o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais, a produtividade das pessoas no campo etc. Já o conceito de “questão agrícola” está vinculado à produção em si mesma, em geral, alusiva às questões de como se produzir, em quais quantidades e sob quais preços. Desse modo, pode-se afirmar que a “questão agrária” se referia, para ele, a assuntos de natureza macroeconômica, enquanto que a “questão agrícola” estava localizada dentro da perspectiva da microeconomia. Já as crises agrária e agrícola mencionadas em sua obra, referem-se ao aguçamento naquele período de ambas as “questões” citadas.

Pode-se dizer, então, que essas eram as linhas gerais sob as quais era contextualizado o atraso industrial do Brasil, na década de 1950 e onde se encontrava o debate acerca da questão

agrária. Percebendo-se, assim, uma expectativa em relação a alguns elementos econômicos do campo, que pudessem oferecer ao setor industrial, um nível de demanda agregada suficiente para impulsionar o seu desenvolvimento e por via de consequência da economia brasileira.

2.2 MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA BRASILEIRA

Como mostrado anteriormente, entre os anos de 1950 e início dos anos de 1960, em termos clássicos, o caráter extremamente concentrador da agricultura brasileira poderia se tornar um entrave ao processo de industrialização, já que isso representava o estrangulamento da oferta de alimentos e matérias-primas. Mas, segundo Graziano da Silva (1980), a existência de alterações na estrutura interna da economia a partir de 1950, como o aumento da relação econômica entre a indústria e o campo, tornando-o o principal responsável pela ampliação da industrialização do país, sem a necessidade de aprofundamento das relações de trabalho, ou alterações na estrutura fundiária.

Assim, o campo foi, gradativamente, demandando produtos industriais (máquinas e equipamentos), o que certamente contribuiu para a elevação da produtividade no campo e para o crescimento industrial. E, foi justamente nesse período que se verificou um crescimento substancial da produção industrial no Brasil, destacando-se a produção de máquinas-ferramentas, cujo desenvolvimento foi extraordinário, atingindo a taxa de 14,7% a.a. no período entre 1955 a 1961 (BRESSER PEREIRA, 1970).

Dessa forma, prevaleceu no Brasil a tese de que sua agricultura já exercia as funções designadas a ela numa economia capitalista, que era a de: “a) liberação de mão de obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos; b) criação de mercado para os produtos da indústria; c) expansão das exportações; e d) financiamento da parte da capitalização da economia..” (DELGADO, 2005, p. 55).

Com o início do Regime Militar em 1964, segundo Delgado (2005), observou-se por parte do governo federal um desprestígio sobre a existência de um problema agrário brasileiro, mesmo com a constatação de uma distribuição desigual de terras no Brasil e precárias relações de trabalho no campo. Passando, então, a ser aceita a proposta de “modernização conservadora” das estruturas agrárias do país, o qual se consistia na incorporação de elementos tecnológicos pelo campo brasileiro, sem alterações da estrutura fundiária.

Assim, a união entre o caráter concentrador da estrutura fundiária brasileira e o processo de

industrialização da agricultura permitiu à economia nacional trilhar na direção de um processo de industrialização mais consistente. Isso porque, se verificou a ocorrência de forte demanda de produtos industriais pelos grandes estabelecimentos agropecuários, aumentando a produtividade do estabelecimento agrícola e contribuindo para a liberação de mão de obra, fato que ajudaria a compor a sua oferta no mercado de trabalho.

2.2.1 Os efeitos da chamada “industrialização do campo”

Com a incorporação de novos elementos produtivos nos grandes empreendimentos agrícolas, verificou-se o aumento da produtividade das grandes propriedades, o que garantiu a expansão da fronteira agrícola⁷ e a liberação de mão de obra no campo. Essa situação só ocorreu devido a uma redução dos postos de trabalho nos grandes empreendimentos agrícolas, implicando um deslocamento significativo de trabalhadores rurais para os centros urbanos, em busca de ocupação. Para Graziano da Silva (1980), mais relevante que isso foi a formação de uma indústria de bens intermediários, que contribuiu para o fortalecimento das bases para a transformação da economia brasileira de tipicamente agrícola para industrializada.

Nesse ponto, deve-se comentar sobre a interpretação diferente com a qual teve Mendonça (2008) sobre os efeitos da industrialização do campo, conforme abaixo:

O avanço do capitalismo junto ao campo brasileiro fez aumentar a acumulação e a concentração da riqueza, transformando radicalmente o meio rural via mecanização e industrialização, simultaneamente à tecnologicização [sic] de alguns setores da agricultura. Seu reverso foi a expropriação e expulsão da terra dos mais variados tipos de trabalhadores rurais, gerando tanto o crescimento de trabalhadores aptos ao Capital, quanto novos personagens na luta pela terra e reforma agrária. (MENDONÇA, 2008, p. 111).

Esse problema também foi visto por Bertero (2000), já que para ele essa industrialização que atingiu a população do campo foi inigualavelmente a maior responsável pelo êxodo rural, pois com ela o aumento da produtividade implicou economia de trabalho nos empreendimentos agrícolas, causando a expulsão do campo de uma parte do proletariado rural brasileiro. Esse quantitativo de trabalhadores não era absorvido completamente pela indústria, o que contribuía para o aumento das tensões no campo, como pode ser verificado na citação abaixo.

Enquanto o desenvolvimento industrial em nosso País não acelerar seu ritmo a ponto de absorver grandes contingentes migratórios provindos do campo, os excedentes

⁷ Região onde se compreende a produção agrícola efetiva de um país.

líquidos resultantes do incremento demográfico rural serão forçados a lutar, dentro da fronteira agrícola, para conquistar novas oportunidades de emprego e melhorar suas condições de vida. (PASSOS GUIMARÃES, 1981, p. 234).

Já Graziano da Silva (1980) identificou que as alterações ocorridas nesse período não se limitaram à mudança no padrão produtivo nacional, devido a ocorrência de uma alteração qualitativa da produção agrícola nas grandes propriedades rurais. Essa observação se deu devido ao fato de que tais propriedades passaram – ou seja, produziam quase tudo de que necessitavam – para especializadas, focadas em um único tipo de atividade. Assim, grosso modo, passaram de exclusivamente produtoras, para também consumidoras de itens agrícolas.

Deve-se também mencionar que, a partir da segunda metade do século XX, houve uma explosão do uso de máquinas, equipamentos e insumos industriais na agricultura mundial, acompanhada de numerosas inovações técnicas, que alteraram profundamente as relações de produção no campo – conforme verificado na obra do autor abaixo:

Além disso, as transformações ocorridas na motorização da agricultura mundial, a partir dos anos 1950, foram acompanhadas de numerosas inovações e melhorias dos equipamentos agrícolas, das técnicas de irrigação, dos defensivos químicos, das variedades de sementes de altos rendimentos e maior resistência às pragas. Foram obtidos grandes progressos na preparação industrial de rações para gado e aves, no melhoramento das linhagens de corte e leite, das técnicas de inseminação artificial, da desidratação de forragens verdes, da conservação de alimentos com o emprego em larga escala de supercongelamento [sic] e a liofilização: além da introdução da aviação agrícola e do uso agrícola de computadores. (GUIMARAES, 1979, p. 90).

Mas, para Guimarães (1979), tais inovações só estiveram ao alcance de uma pequena parte dos agricultores, aqueles que dispusessem de capitais e créditos para adquiri-las, como no caso dos proprietários dos grandes empreendimentos agrícolas. Já a outra parte de agricultores se dividia entre aqueles que continuavam a produzir, reduzindo inclusive uma parcela de seu consumo para aquisição de inovações técnicas; e os que não conseguiam se adequar às novas condições de competitividade e, em geral, eram obrigados a vender suas propriedades ou ceder a posse da terra a outrem.

2.2.2 A “Revolução Verde” e sua contribuição para a modernização conservadora da agricultura

Juntamente com a industrialização do campo, como foi chamado o processo de incorporação de produtos de origem industrial em sua na esfera produtiva, veio a chamada “Revolução Verde”. Segundo Guimarães (1979) tal “revolução” se tratava de um pacote de insumos a ser

utilizado pelo mundo subdesenvolvido, cuja proposta seria o de superar os obstáculos tecnológicos das estruturas tradicionais, o que significava

[...] adotar um “pacote de insumos” que incluía sementes de variedade melhorada, de alto rendimento, principalmente de trigo e arroz, acompanhadas do uso obrigatório de grande proporção de fertilizantes, de equipamentos mecânicos avançados e de sistema de irrigação controlada. (GUIMARÃES, 1979, p. 222).

De forma semelhante, Navarro (2001), viu que a “Revolução Verde”,

[...] materializou-se de fato sob um padrão tecnológico o qual, onde foi implantado de forma significativa, rompeu radicalmente com o passado por integrar fortemente as famílias rurais a novas formas de racionalidade produtiva, mercantilizando gradualmente a vida social e, em lento processo histórico, quebrando a relativa autonomia setorial que em outros tempos a agricultura teria experimentado. (NAVARRO, 2001, p. 84).

De outro modo, Delgado (2005) associa o processo de “Revolução Verde” no país, a uma política agrícola do governo militar na qual buscou-se estimular a adoção de pacotes específicos de incentivos tecnológicos ao setor, com a utilização do crédito bancário e de consideráveis subvenções financeiras pelo Estado.

Assim, a “Revolução Verde” conseguiu elevar a produtividade agrícola das regiões cujas rendas eram mais elevadas, porém sem fazer o mesmo nas áreas mais pobres, o que contribuiu para aumentar o fosso entre elas. Desse modo, essa “Revolução” só fez agravar, ainda mais, a crise agrária, pois, segundo Guimarães (1979),

Ao contribuir para exacerbar os males inerentes à agricultura capitalista, ao acelerar a concentração da propriedade territorial, ao provocar uma ainda mais rápida valorização das terras e dos preços dos arrendamentos, ao dilatar o fosso entre a minoria de agricultores de altas rendas e a maioria dos de baixas rendas, ao depender de aplicação indispensável de pesada carga de insumos modernos de elevados custos, a “revolução verde”, em vez de uma saída veio constituir-se em um problema a mais, dentre os muitos criados pela crise agrária geral. (GUIMARÃES, 1979, p. 227).

Em síntese, a industrialização do campo aumentou a produtividade e expandiu a fronteira agrícola do país, forneceu o quantitativo de mão de obra à indústria, devido à dispensa pelas grandes propriedades agrícolas, aumentando o mercado consumidor que a indústria demandava. Com a especialização produtiva dos médios e grandes empreendimentos agrícolas, observou-se um aumento do consumo de insumos, máquinas e equipamentos, o que elevou o nível de produtividade das fazendas, contribuindo para o aumento do consumo do mercado consumidor brasileiro, pilar para consolidação da indústria nacional.

Somou-se para que isso acontecesse, o que Graziano da Silva (1980) denominou como “tríplice aliança”, se referindo à união bem sucedida entre bancos, latifundiários e indústrias instaladas no Brasil. Tratou-se, na verdade, de uma rede de negócios entre eles três, sendo que os financiamentos destinados aos grandes agricultores era extremamente interessantes para todos aqueles que participavam do processo de crédito. Para as instituições financeiras as concessões de crédito eram bastante rentáveis, pois, em geral, em uma única operação se contratavam valores vultuosos, o que implicava baixos custos operacionais, ou seja, precisaria mobilizar menos recursos humanos para contratar determinada operação. Por outro lado, essas operações financeiras eram utilizadas para a modernização agrícola dos empreendimentos rurais, ajudando a elevar a produtividade desses imóveis, e também contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional, sobretudo o setor de máquinas e equipamentos, com a aquisição desses tipos de bens por eles.

2.3 PARADIGMAS TEÓRICOS DA QUESTÃO AGRÁRIA E DO CAPITALISMO AGRÁRIO

O processo evolutivo da agricultura brasileira, segundo Guimarães (1979), poderia ter sido basicamente trilhado por dois caminhos, um pela via democrática da distribuição equitativa de terras e o outro pela via autocrática da transformação dos latifúndios tradicionais em grandes empresas rurais privadas. A história econômica brasileira, contudo, se encarregou de mostrar a adoção preponderante pelo país do que se denominou de agricultura patronal ou direcionamento autocrático.

Já Fernandes (2004) verificou na década de 1990, um fenômeno que não se apresentava em períodos anteriores, já que nela observou-se uma tentativa de modernizar as estruturas produtivas do campo brasileiro sem que se limitasse apenas às grandes propriedades, mas também aos minifúndios explorados por camponeses.

Na última década do século XX se observou de modo incipiente um aporte financeiro pelo Estado, concedido aos camponeses para a reestruturação produtiva de seus estabelecimentos, a exemplo do Programa de Valorização da Pequena Produção (Provap) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), este que será detalhado em um tópico específico. Esses programas tinham como objetivo subsidiar o crédito para a aquisição pelos camponeses de insumos, máquinas e equipamentos, promoção de incentivos e inserção

ao mercado desses agricultores para a venda de seus produtos, esperando-se com isso elevar o padrão de vida deles.

Para Fernandes (2004), aparecia nesse período um novo padrão de desenvolvimento agrícola no Brasil caracterizado pela adoção de modernas técnicas produtivas e elevação da racionalidade econômica pelos pequenos agricultores, contrariando um existente de um fim fatídico à atividade camponesa na medida em que os grandes empreendimentos agrícolas se desenvolvessem na economia.

A essa conjectura e à produção teórica desenvolvida por Kaustky (1972) encontrou-se em Fernandes (2004) a denominação de “paradigma da questão agrária”. E, a uma outra corrente de estudo relativamente recente, de caráter antagônico a esta linha de pensamento, cujo principal expoente no Brasil tem sido Ricardo Abramovay, chamou-se por “paradigma do capitalismo agrário”.

Pode-se dizer que a primeira linha de pensamento refere-se a uma tendência de extinção da atividade agrícola camponesa à medida que o desenvolvimento da agricultura capitalista se concretizasse. Nesse momento também se verificaria a transformação de camponeses em proletariados, com subjugação deles ao capital produtivo dos grandes empreendimentos rurais ou da indústria.

Segundo Kautsky (1972), o desenvolvimento capitalista no campo ocorria de forma semelhante ao da indústria, com tendência à hegemonização das classes sociais em duas, a de capitalistas e a de proletariados. Porém, com uma diferença peculiar no campo, e com o uso intensivo de produtos industrializados pelos grandes empreendimentos agrícolas existia a previsão de que ela seria suprimida do setor agropecuário, já que ela, segundo o autor, ela seria inferior tecnicamente à agricultura patronal em vários aspectos, como, no que diz respeito à pouca racionalidade dos processos produtivos – como é apresentado na citação a seguir:

As projeções sobre a evolução das relações de produção no campo demonstram que Kautsky não admitia a possibilidade da exploração ser efetuada de modo racional nas pequenas unidades, por vislumbrar a viabilidade econômica somente na grande exploração, pela suposta capacidade de aproveitamento máximo das instalações, instrumentos e força de trabalho. (ALMEIDA; PAULINO, 2000, p.115).

Outrossim, havia duas razões pelas quais se confirmava essa superioridade técnica. A primeira, em função do número de empregados que frequentemente era selecionado, assim aumentando a possibilidade de se encontrar trabalhadores hábeis, inteligentes e

consciosos. E a segunda, por utilizar máquinas no processo produtivo, o que implicava aumento significativo da produtividade e da qualidade do produto (KAUTSKY, 1972).

Para Kautsky (1972), entretanto, tal superioridade técnica definha gradativamente a atividade camponesa, já que por ser mais eficiente conseguia ofertar produtos mais baratos e obter elevados lucros. O que lhe garantia maiores oportunidades de ampliação dos negócios e suas propriedades, comprimindo, assim, os imóveis dos camponeses.

Com isso, o camponês via gradativamente seu empreendimento agrícola se deteriorar. Restava-lhe, para compor sua renda, o trabalho acessório, que consistia em uma alternativa de labor fora de sua propriedade rural, ou na agricultura ou na atividade de indústria ou serviço. Logo, era factível que com a sobrecarga de trabalho, devido à alternância entre uma e outra atividade, que com o passar do tempo, o camponês escolhesse apenas uma como fonte de renda, verificando-se o abandono de suas propriedades por muitos deles, obtendo assim sua renda familiar exclusivamente pela venda de sua força de trabalho – conforme pode ser verificado na passagem que segue:

[...] à medida que progride a evolução econômica e política, as necessidades pecuniárias do pequeno camponês aumentam. O Estado e a comuna cada vez mais avançam sobre a sua bolsa. Quanto mais se vê compelido a ganhar dinheiro, tanto mais deve dedicar-se a um trabalho acessório, em detrimento de sua agricultura. O salarido [sic] leva a mulher empregada na indústria a negligenciar, mas não abandonar inteiramente os cuidados domésticos. O mesmo acontece com o pequeno camponês assalariado [sic] ou que trabalha em sua casa para um capitalista. A sua exploração agrícola se torna cada vez mais irracional. Ela se torna, pouco a pouco, excessiva para ele, que se vê forçado a restringi-la. Não lhe faltarão compradores para os terrenos que lhe sobram. (KAUTSKY, 1980, p. 188).

A essa probabilidade cada vez maior de venda das terras pelo camponês, Kautsky (1980) atribuía ao tamanho da propriedade, pois quanto menores eram os estabelecimentos mais o agricultor se tornava inclinado a buscar novas fontes de renda para ajudar no sustento familiar, tornando cada vez mais irracional a sua atividade econômica.

Para Kautsky (1980), o domínio da grande exploração agrícola no campo trazia também efeitos degradantes sobre o bem-estar dos camponeses, que seriam compelidos a prolongar o tempo de trabalho em seus imóveis, com o objetivo de aumentar sua produção e obter os preços de seus produtos mais competitivos, razão pela qual essa necessidade de sobretrabalho também recaía sobre os ombros dos outros membros da família.

Pode-se perceber, portanto, que esse prognóstico kautskyano do fim fatídico da agricultura camponesa tinham como eixo principal a análise comparativa entre as técnicas de produção da grande e da pequena propriedade agrícola, o que lhe conduziu a observar essa tendência que sucumbiria esse agricultor à lógica produtiva do capital, compelindo-o a abandonar a administração da propriedade e o trabalho no seu empreendimento.

Já com relação ao “paradigma do capitalismo agrário”, pode-se considerar que se trata de uma proposta de ruptura com o paradigma anterior, o da “questão agrária”, pois representava uma nova possibilidade produtiva ao campesinato, ao invés do fim a que, tendencialmente, eles estariam condenados na visão kautskyana. Sendo isso possível com a inovação técnica dos processos produtivos e a inserção no mercado.

Para embasar esse raciocínio, Abramovay (1992) teve como objeto de estudo a realidade da agricultura de alguns países centrais, nos quais se verificava duplamente a prosperidade da produção de alimentos na agricultura camponesa e o ceticismo vinculado à sua imagem em relação ao uso de técnicas produtivas rudimentares. Hesitação ao qual que o autor associa, em sua obra “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão”, ele associa ao que ele denomina de dois “obstáculos teóricos”.

O primeiro desses “obstáculos” era associado à existência de um paradigma econômico bastante difundido, que teve em sua base teórica os trabalhos Kautsky sob a qual se observava uma inferioridade econômica da produção camponesa em relação à patronal. O segundo, estava associado à ambiguidade conceitual como a unidade produtiva era tratada, ora denominada como *small farm*, ora como pequena produção, agricultura camponesa, produção de subsistência etc.

Quanto ao primeiro desses óbices, Kautsky (1972) buscou provar a existência de uma inferioridade dos métodos produtivos da agricultura camponesa, fato que a compelia a ofertar produtos menos competitivos. Com isso, os pequenos estabelecimentos rurais venderiam sua produção a preços inferiores ao do custo de sua reprodução familiar. Ademais, eles seriam pouco adeptos às inovações técnicas, o que lhes condenaria a essa eterna inferioridade e a uma tendência à extinção das suas unidade produtiva. Destarte, a produção patronal dominaria o campo, se integraria à indústria, transformando

gradativamente camponeses em operários. E, os que sobrassem, viveriam sob elevado grau de miséria econômica.

Para Abramovay (1992), essa tragédia anunciada não se confirmou desde o lançamento das obras de Kautsky, não podendo, portanto, essa teoria ter aplicabilidade geral, já que em várias partes do mundo a agricultura familiar não só se manteve, como na Europa e nos EUA, mas se tornou predominante e essencial para o desenvolvimento econômico dessas regiões. Portanto, não era possível vincular, exclusivamente, a existência dos agricultores familiares à pobreza a que eles estariam condenados. Igualmente, não se percebeu a incompatibilidade entre o progresso técnico e a agricultura familiar.

Com relação ao segundo “obstáculo teórico” que diz respeito às ambiguidades relativas às noções de unidade familiar, que incluía no mesmo bojo conceitual terminologias que não possuíam a mesma correspondência literal. Razão pela qual se dificultava a observação de uma “dupla e fundamental especificidade da agricultura familiar tal como ela se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial..” (ABRAMOVAY, 1992).

Sobre isso, portanto, pode-se dizer que após a Segunda Grande Guerra, se viu que a produção familiar dos EUA e da Europa ganhou grande relevância, devido ao seu dinamismo e capacidade de absorção de tecnologias. Com isso tal setor nesses países se tornou cada vez mais hegemônico, não podendo, portanto, ser explicado exclusivamente por sua herança histórica camponesa, até certo ponto esquecida das políticas governamentais.

O que se percebe, portanto, na obra de Abramovay (1992) é uma tentativa de desconstrução do paradigma kautskyano, podendo verificar uma transferência da análise do problema do plano macro para o microeconômico, já que em uma perspectiva macroeconômica, as responsabilidades sobre o destino do camponês estariam fora de seu alcance, mas do ponto de vista da microeconomia, o produtor teria maior capacidade de se contrapor às tendências as quais estava condenado no modelo de Kautsky.

Isso implica a busca pelo camponês, com auxílio ou não do Estado, por uma maior integração aos mercados. Algo entendido como alternativa, já que não havia no outro paradigma (o da questão agrária), “saída” para o camponês. Se não, o de aguardar o domínio completo do campo pela agricultura patronal e transformar-se em proletariado, ou viver miseravelmente em alguma parcela mínima de terra. Nesses termos, o camponês deveria buscar a integração ao mercado e a alteração de sua base técnica produtiva,

incluindo-se, portanto, a uma nova classe de agricultores profissionais, agora denominados como agricultores familiares.

Como o camponês no “paradigma da questão agrária” era claramente subalterno às forças do capital, já no “paradigma do capitalismo agrário”, ele exercia um papel ativo, com integração ao mercado. Desse modo, o baixo padrão de vida do camponês não mais se daria sob uma perspectiva determinista, por uma expansão ou não dos grandes empreendimentos agrícolas, mas por sua opção, em escolher e se adaptar a um novo padrão produtivo.

Em função, portanto, dessas diferenças entre um e outro paradigma, o camponês do “paradigma do capitalismo agrário” passou a ser denominado como “agricultor familiar”. Assim, de um lado se verificava a existência de camponeses cujas unidades produtivas eram rotuladas como de “obsoletas”, e do outro lado, os agricultores familiares, com a imagem de “inovadores”.

A mesma interpretação é encontrada em Felício (2006), quando ele diz:

Os conceitos de agricultor familiar e de camponês são concebidos pelos dois paradigmas de forma distinta. Para o paradigma do capitalismo agrário a diferença entre eles está em dois aspectos: a) o camponês é sinônimo de atraso, é resquício do feudalismo, da barbárie e, por isso, tende a desaparecer com o avanço do capitalismo se transformando em agricultor familiar; b) o agricultor familiar é importante e necessário, pois, de alguma forma, ele faz parte do agronegócio. (FELICIO, 2006, p. 217).

Mas, para Fernandes (2004), ambos camponês e agricultor familiar eram sujeitos da mesma classe social. Portanto, essa separação só contribuiria para a reprodução de um preconceito à agricultura camponesa, já que que era atribuída um caráter residual em relação ao setor agrícola como todo, onde predominava a utilização de técnicas rudimentares e ineficazes no manejo produtivo.

Deste modo, o Paradigma do Capitalismo Agrário, segundo Fernandes (2004), teve bastante aceitação em diversos meios, tanto na academia, quanto na opinião pública e em organizações sociais, fato esse explicado por sua compatibilidade com o neoliberalismo⁸ que preconizava a redução dos gastos públicos, e com isso, e a transferência para o mercado de questões relacionadas à distribuição de terras. Assim, o repasse de terras e de recursos para os agricultores familiar não deveria acontecer em função da luta de classe e de pressão política ao Estado, mas por um mercado de terras e por empréstimos bancários.

⁸ Ideias que foram implantadas no Brasil na década de 1990, após a chamada “Crise da Dívida”, que assolou as economias da América Latina na década anterior.

Com essa abordagem, buscou-se a compreensão do que se entende por questão agrária, onde se fez uma contextualização histórica dessa categoria na economia brasileira e, por último, a realização mínima de uma leitura paradigmática, na qual a questão agrária está envolvida na academia. No próximo capítulo, será aprofundada uma das noções tratadas aqui, a de agricultura familiar, definição que embora tenha sido entendida por Fernandes (2004) limitadamente sob o aspecto ideológico da agricultura brasileira, Abramovay (1992) a via com possibilidades concretas de ascensão dos padrões de vida da classe camponesa.

3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO HISTÓRICO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

No capítulo anterior, foi empreendida uma busca pela compreensão do significado do termo “questão agrária”, interpretação esta que se iniciou a partir de um momento específico, em meados da década de 1950, período no qual se discutia a participação do campo para a reprodução ampliada do capital no país. Debate que não se prolongou com o mesmo teor, em décadas posteriores, devido ao fato da modernização da estrutura agrícola brasileira ter acompanhado o crescimento industrial do país, dando sua parcela de contribuição ao desenvolvimento econômico brasileiro.

Deste modo, com o desenvolvimento industrial no Brasil, não só as grandes propriedades rurais passaram por um processo de mudanças em suas estruturas produtivas, mas também as de menor tamanho, como se verificou na última década do século XX (Fernandes, 2004). Questões como a inferioridade técnica dos pequenos empreendimentos agrícolas em relação aos de grande extensão para a ser objetos de discussão. Debate que, por fim, suscitou dúvidas a respeito da validade geral sobre o postulado teórico kaustkyano, do fim fatídico à agricultura camponesa.

Diante disso, portanto, e sendo tão central a temática da agricultura familiar para os objetivos dessa investigação é que este capítulo se inclinou em discutir algumas questões relacionadas a essa categoria rural no Brasil, buscando, para tanto, encontrar as principais semelhanças e diferenças entre a agricultura familiar e o termo camponês. Empreendeu-se, também, em entender suas origens, que estiverem vinculadas a alguns processos políticos e, delimitá-la conceitualmente, parâmetro este, tão importante para o estabelecimento de uma referência na pesquisa. Outrossim, procurou-se diferenciar o termo agricultura familiar de outro também presente no meio rural, o de *agribusiness*, ou simplesmente, agronegócio. E, por último, buscou-se uma caracterização da agricultura familiar no Brasil, enfatizando-se as exposições sobre os dados da Bahia e do Nordeste.

3.1 SIMILITUDES E DIFERENÇAS ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR E A AGRICULTURA CAMPONESA NO BRASIL

De acordo com Fernandes (2004), a agricultura familiar foi um termo utilizado num período recente, a partir da década de 1990, no qual buscou diferenciar dois tipos de agricultores que utilizam pequenas parcelas de terra para a produção de gêneros agrícolas: os que ainda

utilizavam meios rudimentares em sua produção, e aqueles que buscavam o aumento de sua racionalidade produtiva, através da incorporação de inovações técnicas. Para ele, agricultura familiar seria uma categoria social formada a partir de um paradigma ideológico denominado de capitalismo agrário, que não previa um fim fatídico ao campesinato, ao contrário do que se verificava, no que se pode dizer de sua antítese, o do paradigma da questão agrária.

Assim, em consonância com o paradigma do capitalismo agrário, se tornava urgente, segundo Abramovay (1992), a adaptação dos produtores rurais a uma nova estrutura rural econômica familiar, que tivesse sua produção focada no atendimento das demandas do mercado e na maximização do lucro. Incorporando, se necessário, máquinas, equipamento e insumos agrícolas (tais como fertilizantes e agrotóxicos), enfim, toda tecnologia disponível para aumentar a produtividade do empreendimento.

Mas, para além dessa simplificação elaborada acima, essa unidade produtiva rural para que fizesse parte, conceitualmente, do agrupamento de agricultores familiares, teria que satisfazer os seguintes critérios: “a) os membros estão relacionados por parentesco ou casamento; b) a propriedade dos negócios é usualmente combinada com o controle gerencial; e [sic] c) o controle é transmitido de uma geração para a outra dentro da mesma família..” (ABRAMOVAY, 1992, p. 166).

Nesse sentido, segundo Altafin (2005), há duas linhas de entendimento sobre a agricultura familiar: a primeira delas, a que a considera como uma nova categoria social, formada a partir do desenvolvimento capitalista, cujo conceito é aparentemente distante do que se entende por agricultura camponesa, já que esta não é integrada ao mercado, é relativamente pouco aberta a inovações e com sérias limitações em dar resultados às políticas governamentais. A outra corrente, por sua vez, entende a agricultura familiar como um conceito ainda em evolução e com muitas raízes históricas.

Ou seja, a definição de Altafin (2005) não se atém exclusivamente a alguns elementos, observados na atualidade e engessado no tempo, ou sob uma lei específica. A agricultura familiar, portanto, não representaria uma "ruptura definitiva com as formas anteriores, mas pelo contrário, mantém uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade" (ALTAFIN, 2005, p. 1). Nesse sentido, a agricultura familiar poderia também ser considerada como um conceito genérico, que engloba uma variedade de casos, sendo o campesinato apenas um deles.

Altafin (2005) ainda comenta a respeito das origens da agricultura familiar no Brasil, segundo ela seus integrantes já foram denominados de várias formas, por exemplo, sobre o aspecto da regionalidade, o homem rural no Brasil já foi conhecido como roceiro, caipira, tabaréu, caboclo etc., porém com certo grau de aviltamento alusivo às ideias de sujeitos rústicos, atrasados e ingênuos. Talvez essa denominação tenha ocorrido por não participarem ativamente, em nível nacional, do processo político brasileiro. Embora, do ponto de vista econômico, sua importância fosse fundamental para produção de alimentos para o consumo interno. Tal leitura é bastante evidente nos livros de história, pois pouco se registra sobre o papel dos agricultores familiares na construção do país, no qual se tem como protagonistas os grandes proprietários dos meios de produção, grupo do qual fazem parte os latifundiários.

Ainda seguindo a linha de raciocínio de Altafin (2005), o camponês dos dias atuais teve raízes históricas em vários grupos de produtores rurais, como índios, escravos africanos, mestiços, brancos não herdeiros, e imigrantes europeus, que estiveram presentes desde o período da colonização brasileira. Porém ao mesmo tempo em que se deve considerar a importância desses agricultores para a formação em todos os padrões sociais, sejam eles, antropológicos, culturais, etc. há um elemento de interseção em todos eles — “a posição secundária que ocupavam em relação ao modelo de desenvolvimento do país, desde sua origem..” (ALTAFIN, 2005, p. 9).

Para Schmitz e Mota (2007), o conceito de campesinato possui também um conteúdo político no Brasil, tendo eles verificado na década de 1950 a incorporação de uma identidade política através de propostas de luta pela terra, o que protagonizou, no plano ideológico, uma postura antagônica ao latifúndio.

Já do ponto de vista da racionalidade produtiva, de acordo Altafin (2005), havia uma diferenciação entre agricultores familiares e camponeses segundo a qual o primeiro possui como objetivo principal a produção para o mercado, enquanto o outro grupo de produtores possui como prioridade a subsistência familiar. Assim, guardadas as devidas proporções, pode-se dizer que ambos produtores constituem-se em um mesmo tipo de agricultor separados historicamente pela qualidade técnica incorporada pelos primeiros.

3.2 OS PROCESSOS POLÍTICOS QUE INFLUENCIARAM O DESENHO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PAÍS

Com base no que foi visto anteriormente, mais especificamente quando se comentou sobre as origens da agricultura familiar no Brasil, sendo ela uma categoria social que teve origem em uma diversidade de grupos os quais fizeram parte de sua formação histórica. Conceito bastante confundido com o de camponês, o qual possui uma bagagem política significativa, a contar desde a primeira metade no século XX com a alteração da base produtiva brasileira e a influência ideológica bolchevique⁹ sobre as classes trabalhadoras do país.

Deste modo,

[...] esse mosaico de produtores de alimentos é unificado sob o conceito de camponês no contexto do processo de transformação econômica no Brasil iniciado na primeira metade do século 20, quando o país passa de uma base primário-exportadora para uma base urbano-industrial. Sob a influência da revolução bolchevique, o período é marcado por lutas no nascente operariado brasileiro e pela estruturação dos partidos de esquerda, que se voltam para organização dos trabalhadores do campo. (ALTAFIN, 2005, p. 9).

Com a luta política de esquerda no Brasil e no campo, portanto, o conceito de camponês foi politizado e solidificado na sociedade brasileira, dando unidade a diversas formas de relações de trabalho da produção agrícola de pequena escala. Assim, com essa politização do termo, verificou-se uma polarização das posições da agricultura brasileira, firmando-se, de um lado, o latifundiário, que eram os grandes produtores proprietários de terra e, do outro, os camponeses. Tais denominações que por serem reflexo da situação de cada uma dessas classes sociais deram unidade às lutas no campo.

Podendo isso se comprovar após o Golpe de 1964, quando se observou uma forte repressão aos movimentos sociais e a introdução de um novo padrão de produção agrícola que privilegiava a inovação tecnológica dos estabelecimentos, foi visto na história econômica brasileira a desvinculação do termo “camponês” do campo. Então, eles passaram a ser associados à noção de “pequenos produtores” ou “pequena produção”, cuja definição era livre de um teor ideológico de esquerda, sendo utilizada a partir da dimensão dos imóveis e da quantidade produzida. “A pequena produção substitui, a partir dos anos de 1970, o então hegemônico conceito de campesinato. Expressão que está estreitamente associada à transformações políticas do estado (ditadura militar)..” (SCHMITZ; MOTA, 2007, p. 5).

⁹ Trata-se de um movimento político em favor da revolução socialista ocorrido na Rússia, em 1917, de bastante influência tanto teórica quanto ideológica nas decisões sindicais e operária no Brasil, no século XX.

Durante o processo de modernização conservadora¹⁰, observou-se, assim, que com sua intensificação emergiram após o início do Governo Militar dois termos, o de "pequena produção integrada" e o de "pequena produção excluída da integração". A primeira se relacionava àqueles camponeses que se integraram à agroindústria¹¹ e ao mercado, sendo a que "a integração à agroindústria era analisada como uma forma disfarçada de assalariamento, dado o grau de controle e poder da agroindústria e a falta de autonomia do agricultor." (ALTAFIN, 2005, p. 12). Enquanto que a segunda, referia-se àqueles agricultores que estavam à margem da modernização agropecuária no Brasil, e que, assim, corriam sérias chances de perderem completamente seus espaços no campo. A expectativa, portanto, era que imigrassem para a cidade e engrossassem o proletariado urbano.

Mas somente com o fim da Ditadura Militar, em 1985, é que novas oportunidades de melhoria dos padrões de vida para a classe camponesa começaram a surgir, já que se abriu as possibilidades dos grupos de produtores rurais menos abastados reivindicassem com maior liberdade um maior apoio do Estado às suas necessidades produtivas. Assim, verificou-se, então, pelo governo democrático, a partir de 1990, um reconhecimento de que a concentração fundiária no Brasil provocou uma grave situação de injustiça social no campo, dada a existência de enormes áreas inexploradas, ao lado de milhões de trabalhadores sem-terra (REGO, 1993), o que inevitavelmente levou na sociedade brasileira a um aumento os conflitos agrários e da agitação dos movimentos sociais.

3.3 DEFININDO AGRICULTURA FAMILIAR

Com os conflitos e as reivindicações trabalhistas no campo, nos quais se teve grande participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), questões como a luta pela terra e a criação de políticas públicas diferenciadas para os camponeses passaram a ser levantadas. Criando-se portanto um ambiente favorável à intensificação de estudos sobre esse tema, podendo portanto atribuir o recente uso do termo agricultura familiar no país à esse período.

Por exemplo, segundo Delgado (2005),

¹⁰ Processo implementado pela Ditadura Militar que consistia na incorporação de novos elementos técnicos do campo com o objetivo de elevar o nível de produtividade, sem alterar o padrão de distribuição de terras.

¹¹ Agroindústria trata-se de uma "atividade constituída pela junção dos processos produtivos agrícolas e industriais no âmbito de um mesmo capital social, ou quando tal não acontece, a atividade caracteriza-se por uma grande proximidade física entre a área que produz a matéria-prima agrícola e o seu processamento industrial." (SANDRONI, 2005, p. 27).

Com o fim do regime militar, abre-se uma temporada de oxigenação às forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora da agricultura. Durante o regime militar, o debate da “questão agrária” não teve espaço para se exercitar, nem teórica nem politicamente. (DELGADO, 2005, p. 61).

Para Altafin (2005), foi também decisiva para a consolidação da agricultura familiar no Brasil, a divulgação do primeiro estudo elaborado em 1996 a partir de uma cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pois deu amplo conhecimento à sociedade brasileira sobre o tema. Que de início buscou-se estabelecer uma clivagem entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, cujo eixo central da diferença fundava-se “na ideia de que, na agricultura familiar, o trabalho assalariado não é o predominante.” (MARQUES, 2003, p.3).

A partir daí estabeleceram-se três categorias para a agricultura familiar, a

[...] consolidada (integrada ao mercado, possui acesso às políticas públicas e às inovações tecnológicas); em transição (parcialmente integrada ao mercado e aos circuitos tecnológicos, o que favorece sua eventual viabilidade econômica); e periférica (grupo mais numeroso cuja viabilidade econômica é negada, o que implica em dependência de atividades não agrícolas e de intervenções de reforma agrária). (MARQUES, 2003, p. 18).

Com o aumento da quantidade de estudos, devido a uma maior visibilidade do tema na sociedade, surgiram novas concepções sobre os agricultores familiares, partindo “de suas relações sociais de produção, o que implica superar a tendência, frequente nas análises sobre o tema, de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar.” (FAO/INCRA, 2000, p. 8). Assim, se verificava no estudo da cooperação técnica FAO/INCRA, do ano 2000, a existência de três eixos básicos na agricultura familiar, conforme mostrado abaixo:

[...] a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantém entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva. (INCRA/FAO, 2000, p. 8).

Para Schneider et al (2004), algumas características eram fundamentais para a classificação do produtor rural como agricultor familiar, tornando-o apto para pleitear o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em instituições financeiras, tais como:

a) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos, quando a atividade do estabelecimento for pecuária); b) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; c) utilizar mão de obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes; d) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; e) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00. (SCHNEIDER et al, 2004, p. 4).

Para ser ou não considerado agricultor familiar, antes de tudo, faz-se necessário ter um entendimento minimamente aproximado do termo “agricultura familiar”. Porém, esse trabalho não é tão simples, já que tal conceito é bastante abrangente e “abriga distintos tipos de situações, não apenas entre as regiões, mas dentro de cada região, de cada estado, de cada município ou de um território.” (ALTAFIN, 2005, p. 15). Há, inclusive, o entendimento de que tal definição estaria também vinculado ao de uma política social de combate à pobreza, de certo modo, distante de uma exclusiva função de produção de alimentos para o mercado ao qual teoricamente ela estaria projetada.

Segundo dados do estudo Incra/FAO (2000), o universo da agricultura familiar exibe grande capacidade produtiva, contribuindo de forma efetiva para o abastecimento do país, mesmo com pouco acesso à terra, ao crédito e às inovações tecnológicas. De outro lado, é também neste setor que está à metade dos brasileiros em situação de risco, vivendo abaixo da linha de pobreza. Neste sentido, o apoio produtivo à agricultura familiar é visto como um mecanismo de autopromoção da segurança alimentar. Em termos práticos, isso significa que a distribuição de cestas básicas para o meio rural deveria ser substituída por incentivos técnicos, financeiros e organizacionais para fortalecer a produção dos agricultores familiares, que assim realizariam com dupla eficiência a função de promoção da segurança alimentar. (ALTAFIN, 2005, p. 15).

Considerando esse aspecto da segurança alimentar de vários brasileiros, pode-se dizer que a agricultura familiar teria um papel diferenciado na economia do país, no que diz respeito ao aumento de bem-estar das classes sociais menos abastadas, já que ela gera mais ocupação em relações ao grandes estabelecimentos agrícolas, pois “enquanto estabelecimentos patronais precisam de, em média, 67 hectares para gerar um posto de trabalho, os familiares precisam de apenas oito hectares.” (ALTAFIN, 2005, p.15).

Quanto ao aspecto sociocultural da agricultura familiar, isso a torna uma referência devido à preservação das culturas locais, tradição e identidade, como uma de suas características. E, também de relevância para a preservação ambiental, por ser atribuída a ela uma imagem sustentável, de pouca agressão ambiental. Para Mello (2007), tal sustentabilidade se baseia na: a) racionalização dos recursos energéticos; b) redução das perdas de nutrientes do solo; c) utilização da reciclagem dos nutrientes; d) produção local de cultivos adaptados ao meio

natural e socioeconômico; e) obtenção de um excedente líquido desejável, com um mínimo de degradação do solo; e f) promoção de um sistema agrícola potencialmente resiliente.

Para Costabeber e Caporal (2003), a agricultura familiar uma grande capacidade de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável, devido a algumas de suas características conforme o exposto abaixo:

multifuncionalidade e policultivos; ii) eficiência produtiva e eficiência energética e/ou ecológica; iii) conservação dos recursos naturais não renováveis; iv) proteção da biodiversidade e sustentabilidade futura; v) manejo meticuloso e fino (especialmente dos solos); e vi) atividades artesanais de menor impacto ambiental e com maior relevância social. (COSTABEBER; CAPORAL, 2003, p. 12).

Por último, ainda na busca da conceituação e qualificação do termo agricultura familiar, é imperativo que se mencione a definição encontrada na Lei nº 11.326, promulgada em 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, conforme mostrada abaixo, e que será, doravante, neste trabalho, a exclusiva referência ao se comentar sobre agricultura familiar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais¹²; II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (LEI Nº 11.326).

Pelo exposto, constatou-se que o termo agricultura familiar, embora seja relativamente novo, possui antecedentes históricos bem profundos que carecem ser cuidadosamente lembrados ao se comentar sobre o tema, para que não se caia no simplismo teórico. Em outras palavras, o agricultor familiar não é apenas aquele que foi definido, como citado neste trabalho pelas leis, por organismos multilaterais ou por outros postulados. Enfim, é um todo complexo, de determinantes históricos e antropológicos, de difícil conceituação que, inclusive, possui um teor ideológico muito forte, carecendo cautela, portanto, na utilização do termo.

¹² De acordo a Lei Nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, o módulo fiscal é uma unidade de medida fixada de forma diferente para cada município, expresso em hectares, onde são levando em conta os seguintes fatores: o tipo e a renda da exploração predominante no Município (inclusive as não predominantes, mas cuja renda e a área da atividade sejam expressivas); e o conceito de "propriedade familiar", definido no item II do artigo 4º desta Lei, que a define como: "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros".

3.4 O *AGRIBUSINESS* E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: MARCANDO ALGUMAS DIFERENÇAS

Como já mencionado neste trabalho, observou-se, ao longo da história econômica brasileira, uma priorização das políticas de incentivo ao desenvolvimento da agricultura capitalista, que também tem sido denominada, desde a década de 1990, como agronegócio, agricultura patronal, ou agricultura empresarial, e que tem absorvido, durante anos, inovações técnicas, contribuindo para a formação de uma imagem produtivista, e geradora de riquezas e divisas. A realidade, contudo, encarregou-se de descortinar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente, também característico do modelo *agrobusiness*.

Segundo Sauer (2008), há no Brasil um conceito muito popular de “agronegócio”, que lhe atrela a um conjunto de transações comerciais relativas à agricultura e à pecuária, ou ao uso de tecnologias modernas na agropecuária. A sua noção também

[...] designa os negócios agropecuários propriamente ditos (envolvendo os produtores rurais), também os negócios da indústria e comércio de insumos (fertilizantes, agrotóxicos, máquinas etc.) e a comercialização da produção (aquisição, industrialização e/ou beneficiamento e venda aos consumidores finais). (SAUER, 2008, p. 30-31).

Mas, para esse autor, o agronegócio também se refere a um processo tecnológico excludente e concentrador da renda, que segrega especialmente o campo, dividindo-o em setores avançados (agronegócio) e atrasados tecnologicamente (agricultura camponesa), sendo sua técnica produtiva baseada no uso intensivo dos recursos naturais.

Delgado (2005), de outro modo, entende que o

[...] agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado. (DELGADO, 2005, p. 66).

E, para esse autor, a agricultura brasileira relativamente recente é dividida em dois momentos: a primeira entre, 1965 a 1980, quando se implementa um processo de modernização das estruturas produtivas agrícolas, com a conservação da estrutura fundiária atual; e, a segunda, a partir de 1981, quando as políticas governamentais tiveram que conviver com a estagnação econômica interna, período em que se verificou um aumento da importância da produção nos latifúndios na economia brasileira, dada a urgente necessidade de equilíbrio da balança de pagamento do país.

A respeito do conceito de agricultura familiar no Brasil, surgido nos anos 1990, pode-se afirmar que sua difusão pode ser associada no meio rural a uma contraposição ao uso do termo agronegócio. Como pode se verificar na passagem abaixo:

No mesmo período (meados da década de 1990), em contraposição à adoção do termo agronegócio para designar o setor patronal rural altamente tecnificado, popularizou-se outra expressão traduzida do modelo norte-americano: agricultura familiar. (SAUER, 2008, p. 20).

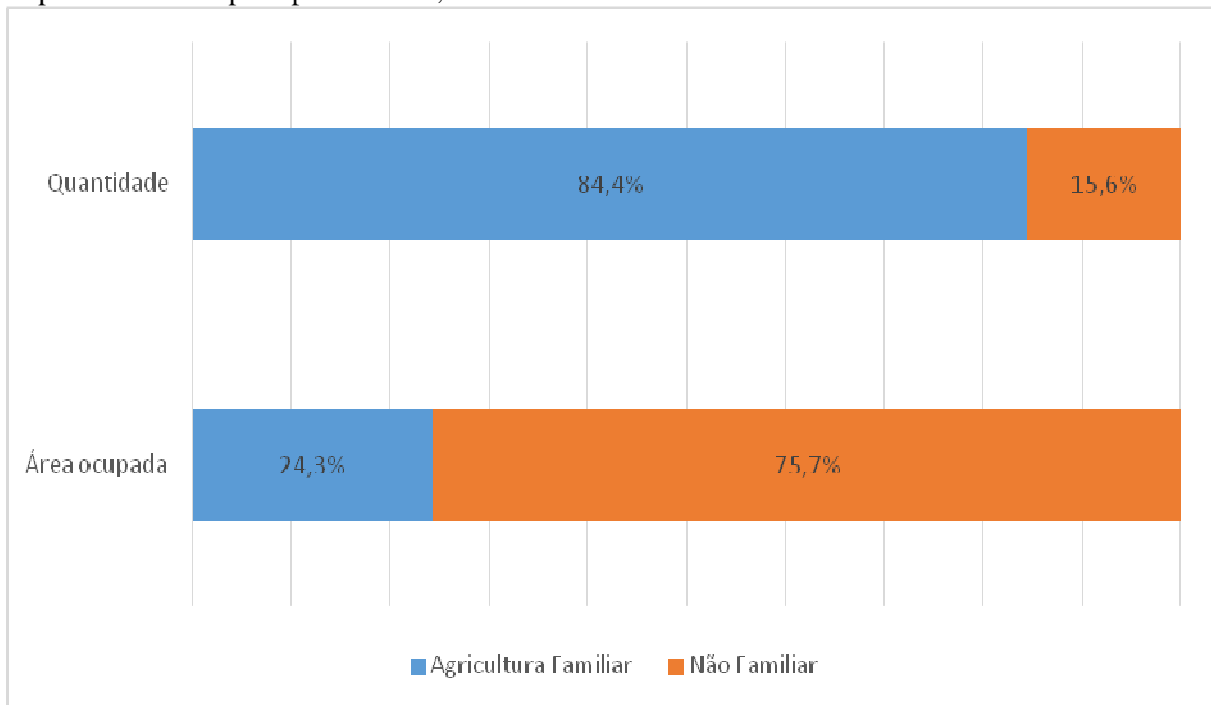
Vale observar que a expressão “agricultura familiar”, como comentado, também visava o distanciamento das concepções de “pequena produção” ou “produção de subsistência” — dada a forte vinculação delas às noções de ineficiência produtiva ou a baixa produtividade, como já citado anteriormente nos comentários a respeito dos paradigmas da “questão agrária” e do “capitalismo agrário.” (SAUER, 2008).

3.5 QUADRO SÍNTESE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Em 2006, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do Censo Agropecuário 2006, divulgou pela primeira vez dados relativos à agricultura familiar¹³ no Brasil. Nesta oportunidade, identificou-se a existência de 4.367.902 estabelecimentos rurais, representando 84,4% dos estabelecimentos rurais no país, que ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, modestos, em relação ao seu número, 24,3% da área do território rural brasileiro (Gráfico 1). Assim, a leitura que se faz desse dado é a da persistência de uma estrutura agrária concentrada, alertada desde a segunda metade do século XX.

¹³ De acordo com a Lei 11.326 para que um estabelecimento rural seja caracterizado como familiar a “não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (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”.

Gráfico 1 – Proporção de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares no Brasil, e a respectiva área ocupada por cada um, 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Com relação à utilização das terras pela agricultura familiar observou-se, aproximadamente, que 45,0% delas eram destinadas ao uso de pastagens¹⁴, 22,0% para lavouras¹⁵, e enquanto a área com matas e florestas¹⁶, e sistemas agroflorestais¹⁷ ocupavam 28,0% das áreas. E, por fim, ainda se tinha tanques¹⁸, construções¹⁹, terras degradadas²⁰ e inaproveitáveis²¹ que ocupavam 5,0% dos territórios (Gráfico 2).

¹⁴ Compreende aqui pastagens naturais, plantadas em boas condições ou degradadas.

¹⁵ Inclui neste item áreas permanentes, temporárias, plantada com forrageira para corte e área para cultivo de flores (inclusive hidroponia e plasticultura), viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação.

¹⁶ Entende-se como matas e/ou florestas aquelas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal; matas e/ou florestas naturais (exclusive área de preservação permanente e as em sistemas agroflorestais); e florestas plantadas com essências florestais.

¹⁷ Área cultivada com espécies florestais também usada para lavouras e pastejo de animais.

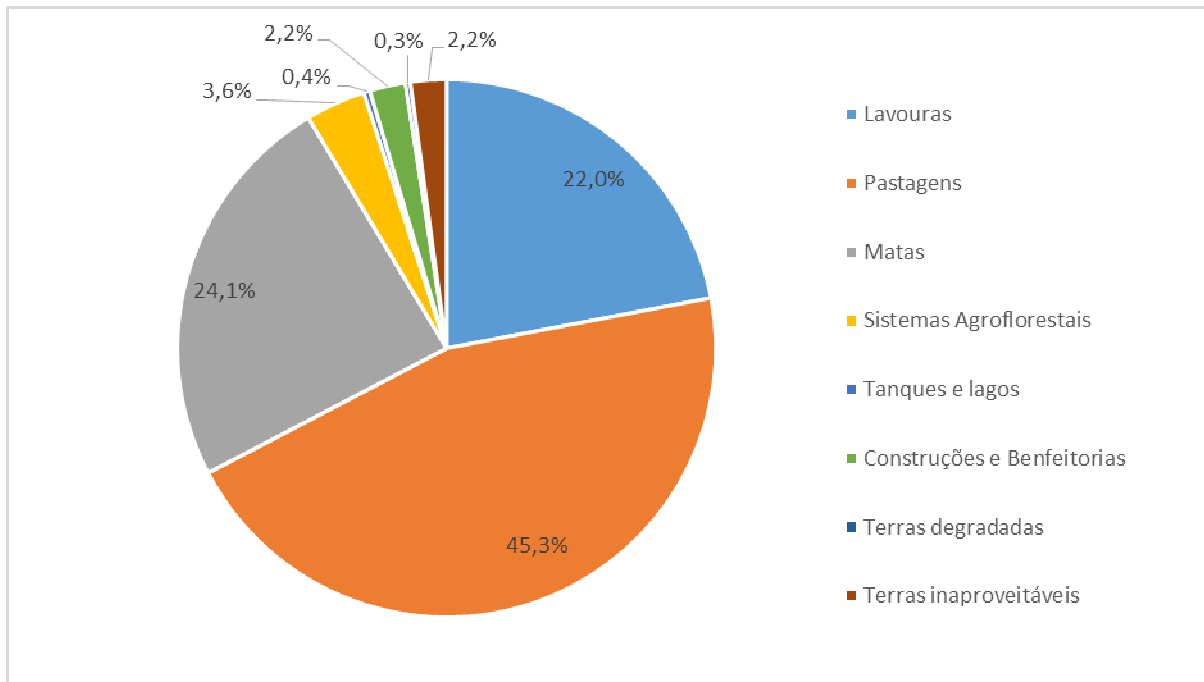
¹⁸ Tanques, lagos, açudes e/ou área de águas públicas para exploração da aquicultura.

¹⁹ Construções, benfeitorias ou caminhos.

²⁰ Entende-se como terras degradadas aquelas erodidas, desertificadas, salinizadas, etc.

²¹ Compreende-se como terras inaproveitáveis para agricultura ou pecuária (pântanos, areais, pedreiras, etc.)

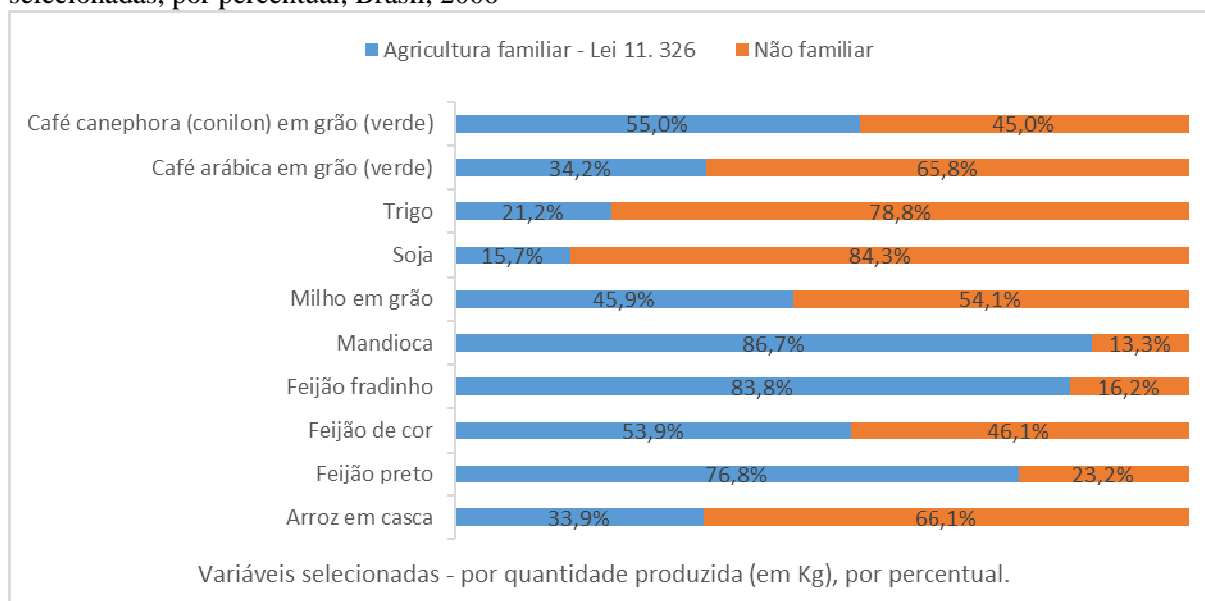
Gráfico 2 – Utilização das terras nos estabelecimentos rurais familiares no Brasil, em termos percentuais, por tipo de utilização, 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Conforme o Gráfico 3, apesar de apenas 22,0% da área dos imóveis rurais da agricultura familiar serem formados por lavouras, de acordo com o IBGE, tal segmento foi responsável pelo abastecimento de alguns gêneros alimentícios no Brasil, com 87,0% da produção de mandioca, enquanto que o feijão participa com 70,0%, seguido do milho com 46,0%, do café com 38,0%, do arroz com 34,0%, depois do trigo com 21,0%, e por último a soja com 16,0%.

Gráfico 3 – Produção agrícolas nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Brasil, 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

A partir desse Gráfico 3, pode-se inferir, portanto, a agricultura familiar é a principal responsável pela produção de alguns gêneros agrícolas no país, podendo-se afirmar o mesmo para a oferta de produtos pecuários no Brasil, já que a quantidade ofertada pelas unidades rurais familiares superam, em alguns itens, a de estabelecimentos não familiares²². A respeito de itens pecuários, a produção leiteira de bovinos desses estabelecimentos corresponde a 58,0% da produção brasileira, 59,0% do plantel de suínos estão localizados unidades rurais familiares, o mesmo se aplica para o plantel de aves que representa 50,0% do total do país, e por fim, do plantel bovino que contém do existente em todo o território nacional com 30,0% do que se produz.

Tabela 3 – Produção pecuária nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Brasil, 2006

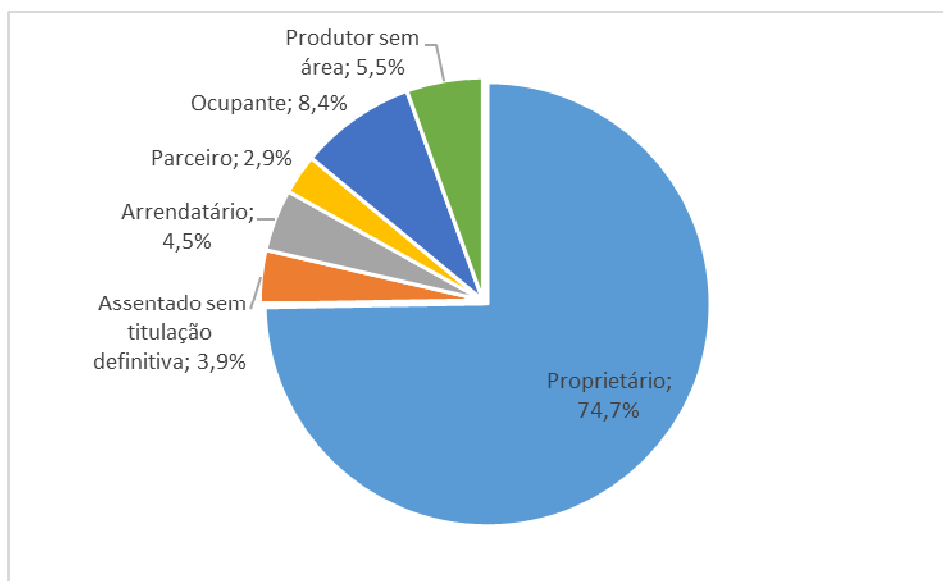
Agricultura familiar, segundo as variáveis selecionadas - Brasil - 2006		
Variáveis selecionadas - por quantidade produzida (em kg)	Agricultura familiar - Lei 11. 326	Não familiar
Bovinos		
Número de cabeças em 31.12	30,30%	69,70%
Leite de vaca		
Quantidade produzida (litros)	58,10%	41,89%
Leite de cabra		
Quantidade produzida (litros)	67,10%	32,90%
Aves		
Número de cabeças em 31.12	50,00%	50,00%
Ovos de galinha (dz)	16,00%	84,00%
Suínos		
Número de cabeças em 31.12	59,00%	41,00%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

²² De acordo o Censo Agropecuário (2006) - IBGE, entende-se como agricultores não familiares todos aqueles produtores rurais que não se enquadram nos critérios estabelecidos pela Lei 11.326.

Em relação à forma de ocupação das terras dos agricultores familiares no país, conforme o Gráfico 4, tem-se que a maioria deles são, com aproximadamente 75,0% do número de estabelecimentos, proprietários dos imóveis. Em seguida, tem-se os ocupantes²³ com 8,4%, os arrendatários²⁴ com 4,5% e, por último, os assentados sem titulação definitiva²⁵, com 3,9% das unidades agrícolas familiares. De acordo com IBGE, foram identificados, no Censo Agropecuário 2006, 242.069 produtores rurais sem área, que inclui o contingente de extrativistas, produtores de mel e produtores com a sua produção encerrada.

Gráfico 4 – Condição do produtor rural familiar em relação às terras, por número de estabelecimentos, Brasil, 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Vale ressaltar também algumas características da agricultura familiar encontradas, no Censo Agropecuário 2006. No caso da participação feminina na direção desses estabelecimentos, por exemplo, tal condição alcançou um total de 13,7% enquanto que na agricultura não familiar esse percentual não alcançou os 7,0%. Do pessoal ocupado no campo, incluindo o produtor rural, 74,4% estavam nas unidades rurais familiares, sendo que na agricultura não familiar o percentual era de 25,6% da mão de obra ocupada. Os homens eram maioria entre os ocupados no campo, sendo que o seu total na agricultura familiar representando 69,5% dos produtores. E, é na agricultura familiar onde se tem o maior número de ocupados com idade inferior a 14 anos, 7,4% de seu total, enquanto que na não familiar esse percentual chega a 3,6%.

²³ Trata-se de produtores rurais familiares que residem no estabelecimento, mas que não possuem o título de propriedade da terra.

²⁴ Agricultores familiares que arrendaram o imóvel para o exercício de suas atividades produtivas.

²⁵ Também comumente chamado na agricultura por meação, trata-se de “um contrato agrário, de natureza civil, de cessão temporária do imóvel ou parte desse, para outro, com o fim específico da produção agropecuária, mediante o risco partilhado dos frutos produzidos, nas proporções pactuadas dentro do limite da lei.” (EDELWEISS, 1998).

Outro aspecto refere-se ao grau de instrução dos agricultores rurais ocupados nos estabelecimentos, com laços de parentesco com o produtor, o qual se teve as seguintes estatísticas: na agricultura familiar 63,0% de deles sabiam ler e escrever, mas somente 1,5% deles tinham algum tipo de qualificação profissional; já nas as unidades produtivas não familiares, aproximadamente, 71,0% dos agricultores eram alfabetizados, e 6,6% deles não possuíam qualificação profissional. Os dados, portanto, mostram uma superioridade quanto ao nível de escolaridade da agricultura não familiar em relação à familiar.

Outro ponto do Censo Agropecuário - 2006, refere-se à quantidade de estabelecimentos em que o produtor declarou ter atividade fora daquele em que trabalha no setor agropecuário, ou não. Na agricultura familiar este número alcança um total de 1,11 milhões, correspondendo a 25,5% destes estabelecimentos, enquanto que na não familiar, este quantitativo chegou a 365.370, atingindo um percentual de 45,2% dessa unidades. Com relação às receitas obtidas pela agricultura familiar, ela respondeu a um terço do total recebido por todos os estabelecimentos, sendo esse total justificado pelo IBGE, tendo em vista que no ano de 2006 apenas 69,0% dos estabelecimentos declararam o recebimento de alguma receita naquele ano.

No tocante ao financiamento da produção cerca de 343.981 estabelecimentos rurais familiares buscaram através do crédito algum tipo de suporte financeiro para suas atividades, assim, 41,3% deles contraíram o crédito para a finalidade de investimentos, 48,8% para custeio, 1,0% para comercialização e 8,9% para a manutenção do estabelecimento (Tabela 4). Deve-se também mencionar que o número de unidades rurais familiares que obtiveram financiamentos foi mais de seis vezes maior que a quantidade contraída pelos agricultores não familiares.

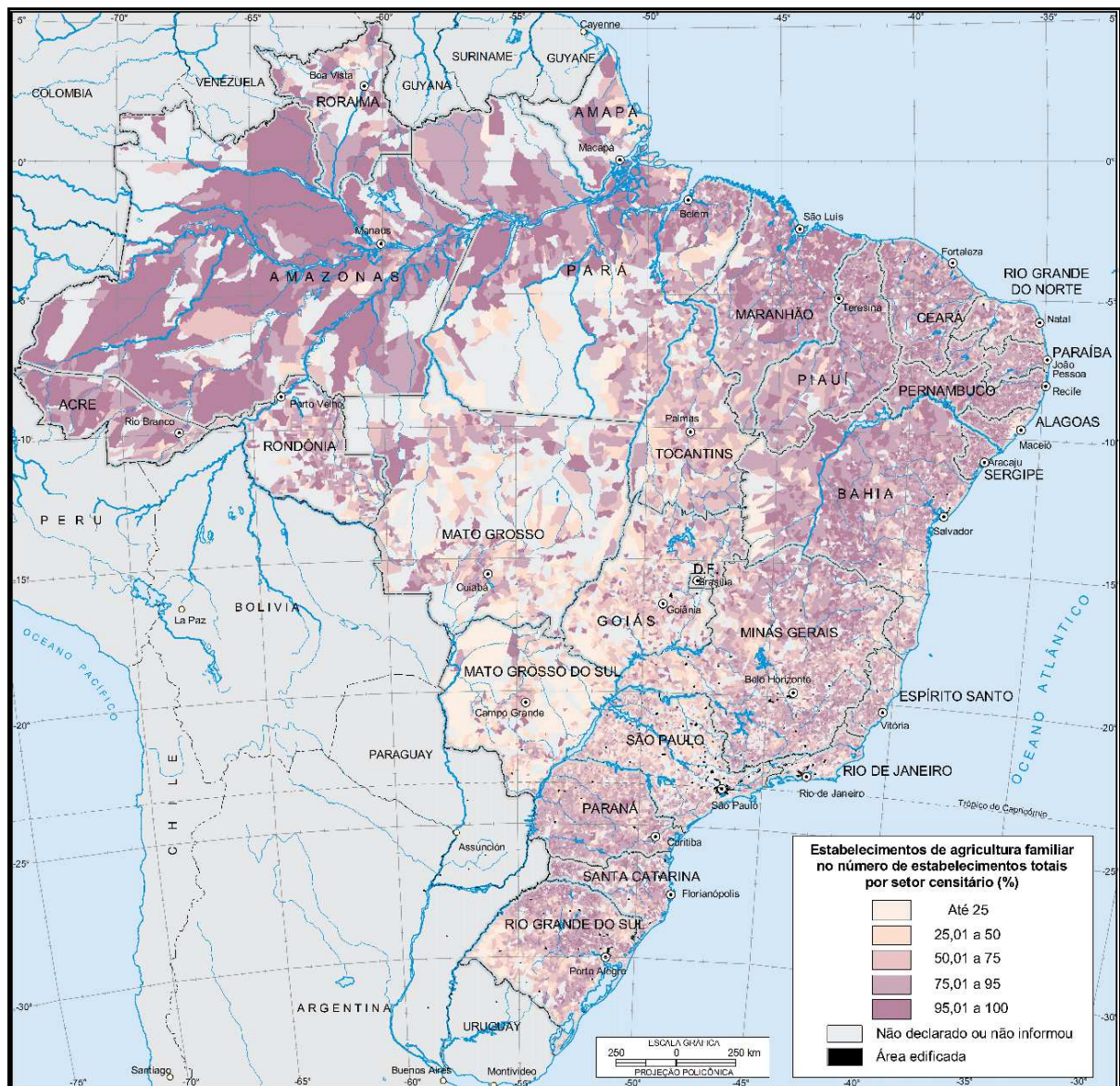
Tabela 4 – Estabelecimentos que obtiveram financiamento, por finalidade, segundo a agricultura familiar - Brasil – 2006

Tipo de Agricultura	Estabelecimentos que obtiveram financiamento por finalidade (em %)			
	Investimento	Custeio	Comercialização	Manutenção do estabelecimento
Total	40,1	50,0	1,1	8,8
Familiar - Lei 11. 326	41,3	48,8	1,0	8,9
Não familiar	33,7	56,8	1,5	8

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

No Cartograma 1 abaixo, tem-se o percentual de unidades rurais familiares no Brasil em relação ao número total de estabelecimentos, segundo dados do Censo Agropecuário 2006 – IBGE, percebendo-se uma grande concentração delas na Região Nordeste. Já a região Centro-Oeste pelo que dispõe, é a que apresenta um menor percentual. A Região Norte possui um número relativamente grande de estabelecimentos rurais familiares, mais especificamente localizados próximos ao Rio Amazonas e seus afluentes. A região sudeste também se destaca pelo percentual desses estabelecimentos, porém em menor quantidade que na Região Nordeste.

Cartograma 1 – Percentual de estabelecimentos caracterizados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos – 2006



Fonte: IBGE

Por fim, resta capitular algumas das temáticas mais importantes tratadas neste capítulo. Buscou-se apresentar o conceito de agricultura familiar a partir da relevância atribuída não a fatos históricos mas também à herança deixada por diversos grupos sociais ao longo do seu desenvolvimento. Aspectos políticos e econômicos também foram considerados, observando-se o quanto eles foram determinantes para se chegar ao entendimento que se tem sobre a agricultura familiar. Por último, com base nos dados disponibilizados a partir do Censo agropecuário 2006 – IBGE, foi apresentada uma caracterização da agricultura familiar no Brasil com objetivo de mostrar alguns de seus principais aspectos na atualidade.

4 ALGUMAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES DE CRÉDITO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Nos capítulos anteriores, verificou-se uma retomada histórica e conceitual de duas categorias centrais deste trabalho — a questão agrária e a agricultura familiar. Constatou-se o quão a agricultura camponesa ao longo da história econômica do Brasil foi relegada a um papel secundário em relação à produção agrícola patronal nos planos de governos estatais. Assim em meados de 1950 a produção camponesa era vista como um mero apêndice da produção de alimentos no campo, embora tenha se atribuído a ela um papel heroico de solidificar o desenvolvimento industrial brasileiro, no caso de uma reforma agrária ampla como pensada por Caio Prado Júnior.

Mesmo que as discussões em torno do papel do campo no processo de fortalecimento da indústria brasileira tenha relativamente se esgotado até a década de 1980, aproximadamente, a pauta do debate ainda era, prioritariamente, o parcelamento e distribuição das terras do território nacional. Temática essa que se alterou a partir dessa década, devido às novas urgências da sociedade brasileira ao remodelamento das funções do Estado, à introdução de um novo paradigma econômico — em contraposição ao entendimento kautskyano no campo —, e às mobilizações sociais promovidas pelos sindicatos de produtores rurais brasileiros.

Situação que compeliu o governo federal a reformular o modelo de reforma agrária existente, o de Estado, que onerava de forma substantiva a máquina pública para os padrões pensados no período, além de ser considerado ineficiente em relação ao modelo proposto para substituí-lo, o de reforma agrária (MRAM). Frente aos graves problemas enfrentados pela sociedade brasileira na década de 1990 e às grandes movimentações sociais, o governo brasileiro sujeitou-se a elaborar uma nova política para a agricultura familiar no Brasil. Agora, porém, para atender às novas carências produtivas desses produtores, não mais à necessidades de terras, criando assim, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Desse modo, este capítulo é composto de quatro partes, sendo que na primeira é apresentado o novo modelo de reforma agrária no Brasil, reformulado com base nas novas configurações do Estado. Na segunda, serão mostrados os condicionantes econômicos e sociais nos quais se criou o Pronaf. Na terceira, serão apresentadas as experiências iniciais do Programa, como

algumas de suas alterações e constatação de graves problemas ocorridos, como o do desequilíbrio regional de seus recursos. E, por último, com base no Manual do Crédito Rural – Bacen, serão apresentados, resumidamente os principais parâmetros, na visão deste trabalho, que balizam a operacionalização do Pronaf no Brasil.

4.1 O MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO BRASIL

Como parte central do debate acerca da distribuição de terras no Brasil para os pequenos produtores rurais, denominação encontrada neste trabalho como de agricultores familiares, deve-se inserir uma temática relativamente nova, que foi a implementação na década de 1990 do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM). Este viria substituir o modelo anterior, “conduzido pelo Estado” ou “desapropriacionista”, que não mais se alinhava ao projeto econômico que delinearía as ações do governo federal, e que o compeliaria a praticar uma política fiscal austera.

Esse novo comportamento do Estado o qual pode se atribuir como uma de suas causas a crise de endividamento externo que atingiu os países do continente latino-americano na década de 1990, compeliu-o a empreender políticas de ajustes estruturais da economia, visando controlar as expectativas pessimistas dos credores da dívida pública. Nesse contexto, os gastos com as desapropriações de terras foram retirados da agenda do país, cedendo espaço, portanto, para a utilização de outro modelo, mais condizente com as novas linhas de funcionamento da máquina pública brasileira.

Assim, no seio do projeto econômico do Estado, também chamado de neoliberalismo, a utilização de MRAM tinha como objetivo transferir o eixo de distribuição da terra no Brasil, do Estado e da luta de classes, para o mercado. Mas era também uma alternativa “às dificuldades e ineficiências atribuídas ao modelo ‘tradicional’”. Tratava-se, pois, de uma “construção negativa, baseada na crítica e na desqualificação de outro objeto.” (PEREIRA, 2004, p. 87).

Segundo Pereira (2004), o MRAM tratava-se

[...] de um modelo de compra e venda de terras inserido na estratégia de alívio da pobreza rural do Banco Mundial, em que os vendedores são pagos à vista a preço de mercado, e os compradores, financiados pelo Estado, assumem integralmente o custo do imóvel. Visa criar ou dinamizar mercados de compra e venda de terras, de modo a promover a transferência patrimonial dos produtores menos para os mais eficientes, e prover condições para o desenvolvimento produtivo dos novos

proprietários, de sorte a gerar uma renda suficiente para superar a situação de pobreza e quitar as prestações do imóvel adquirido, o qual é dado como garantia em caso de inadimplência. (PEREIRA, 2004, p. 88).

Para o campesinato no país, foram criados três programas de crédito que tinham a pretensão de permitir um maior acesso à terra pelos agricultores familiares, através da intermediação financeira entre demandantes e ofertantes de terras. A forma de funcionamento desses programas tinha como base o financiamento público para a compra privada de terras por associações de agricultores, e a divisão do imóvel acordada entre os membros que se responsabilizariam solidariamente pela operação de crédito — os demandantes — e os proprietários do imóvel, ou seja, os ofertantes.

Segundo Sauer (2010), o fundo financeiro utilizado para esses financiamentos era composto por recursos do governo federal brasileiro e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) — um organismo multilateral que tinha como “missão social”, reduzir a pobreza dos países com dificuldades no desenvolvimento econômico e social.

Pode-se dizer que tais programas eram alternativas ao modelo de reforma agrária na época, que tinha na desapropriação das terras pelo Estado a base para distribuí-la. Modelo este que, segundo o Governo do período, se tornara obsoleto em relação às novas atribuições de um Estado neoliberal, cuja orientação fiscal era uma política restritiva dos gastos públicos. Para efeito comparativo entre esses dois modelos distributivos de terras, têm-se a seguir o Quadro 1, elaborado por Pereira (2004), onde se encontra as contribuições do Banco Mundial para o tema, sendo ela a base de formulação.

Para Sauer (2010), as distribuições de terras pelo modelo desapropriativo se tornaram caras e morosas, pois assim que era desapossado, o antigo proprietário recebia Títulos da Dívida Agrária (TDAs), que possuíam alta liquidez. Com o tempo, tornou-se um processo bastante atrativo e rentável, não exercendo mais a função de penalizar o antigo proprietário das terras e inibir práticas do uso para fins não produtivos.

Como exemplo desse desvirtuamento do preço dos imóveis, Delgado (2005) comenta que as ações de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, empreendidas no período entre 1995 a 2002 provocaram uma grande elevação do patrimônio, mediante procedimentos financeiros e judiciais.

Quadro 1 – Síntese da formulação do Banco Mundial sobre o MRAM e o modelo desapropriacionista

Componentes	Modelo desapropriacionista	Modelo de reforma agrária de mercado (MRAM)
Método de aquisição de terras	Coercitivo; baseado na desapropriação; pagamento com títulos públicos, que podem ser abaixo, na média ou acima dos preços de mercado, de acordo com a correlação de forças políticas	Totalmente voluntário; pagamento em dinheiro a preços de mercado
Forma de execução	Centralizada e dirigida pela burocracia estatal; baixo grau de transparência e responsabilização	Descentralizada e altamente participativa; alto grau de transparência e de responsabilização
Identificação e seleção dos beneficiários	Controladas exclusivamente pelo Estado	Auto seleção
Natureza e ritmo	Política e legalmente conflitivo, em razão de contestações judiciais, do lobby e, conforme o caso, da resistência aberta dos proprietários; burocrático e lento	Não conflitivo em qualquer aspecto; pouco burocrático e rápido
Ambiente econômico e orientação de desenvolvimento	Orientado para dentro; protecionista; políticas macroeconômicas enviesadas contra a agricultura; predomínio do modelo de substituição de importações	Orientado para fora; não protecionista; políticas macroeconômicas neutras ou em favor da agricultura; predomínio das reformas estruturais de segunda geração
Tipo de desenvolvimento produtivo e fatores intervenientes	Desenvolvimento produtivo demorado, incerto e precário; planejamento da produção posterior à aquisição da terra; serviços de assistência técnica estatais, centralizados e altamente ineficientes; baixa oferta de crédito e poucos investimentos	Desenvolvimento produtivo rápido, certo e dinâmico; planejamento da produção antes da aquisição da terra; serviços de assistência técnica privados, descentralizados e altamente eficientes; oferta ascendente de crédito e investimentos
Opções de saída e incorporação de atividades	Sem previsão	Sistemáticas e abrangentes
Mecanismos de apoio financeiro	Subsídios “universais”, normalmente capturados pelas elites	Esquema flexível de empréstimos e doações; compartilhamento dos riscos; beneficiários assumem integralmente o custo da aquisição da terra
Custo da reforma	Alto	Baixo
Participação do setor privado	Nenhuma, ou muito periférica, reflexo do caráter estatista do modelo	Prevista em várias áreas, como no financiamento da aquisição da terra e dos investimentos produtivos; altamente estimulada pelo modelo

Fonte: Pereira (2004).

Outro motivo, pelo qual se atribuía uma maior força à alteração no padrão distributivo de terras, estava na adequação a um novo paradigma econômico (o do capitalismo agrário), que era avesso ao conflito de classes pela luta de terra. Cabia, então, ao Estado intermediar o processo de compra e venda de imóveis rurais, para que, pacificamente, a terra fosse

distribuída para aqueles que não tinham propriedades rurais, e preferissem adquirir imóveis por esse modo. O mercado de terras, nesse caso, ocuparia o lugar da luta de classes, como elemento central desse processo.

Esse novo modelo de distribuição de imóveis rurais no Brasil, para camponeses, foi denominado de “reforma agrária de mercado” e que teve incipientemente como seus principais programas, na década de 1990, a “Reforma Agrária Solidária”, “Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (Cédula da Terra)”, “Fundo de Terras/Banco da Terra”, (SAUER, 2010), definições que a seguir serão brevemente comentadas.

A primeira, referente à “Reforma Agrária Solidária”, foi um programa criado em agosto de 1996, tendo sua experiência registrada no estado do Ceará que beneficiou mais de 800 famílias, sendo posteriormente substituído pelo programa “Cédula da Terra”. Já o “Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (Cédula da Terra)”, foi concebido em abril 1997 atendendo cerca de 16 mil famílias em cinco Estados da região Nordeste (SAUER, 2010).

O outro, denominado de “Fundo de Terras/Banco da Terra”, foi criado fevereiro de 1997, mas, diferentemente dos já apresentados, teve abrangência nacional. Tinha como fonte financiadora os Recursos da União e do Banco Mundial, sendo promovido ao status de política de Estado, e não de governo, o que implicava maiores dificuldades de governos posteriores tirá-lo da pauta orçamentária e institucional do país. Contudo o programa ganhou mesmo o mesmo, quando reforçado pela criação de outro programa em 2004, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (SAUER, 2010).

4.2 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Segundo Schneider *et al* (2004), o Pronaf foi um dos acontecimentos mais importantes no campo da esfera das políticas públicas brasileiras nos últimos anos, pois representa o reconhecimento e a legitimação do Estado das especificidades dos agricultores familiares. Até a sua formulação, em 1996, não havia políticas diferenciadas para essa classe de agricultores, com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional para o seu desenvolvimento, principalmente em um período marcado por baixo crescimento econômico. Desse modo, o Pronaf tinha como público-alvo aqueles agricultores que já faziam o uso da terra, como proprietários ou posseiros.

Para Andrade (2002), a história da política agrícola no Brasil sempre foi marcada pelo apoio do Estado à produção primário-exportadora. Enquanto para a agricultura camponesa era relegada apenas a aposentadoria para seus produtores rurais, geralmente facilitada por políticos, a vulnerabilidade a fatores econômicos e climáticos e, a migração para centros urbanos mais próximos — o que contribuiu para o surgimento de graves problemas sociais no contexto urbano, e ao mesmo tempo, a reflexão sobre os problemas do campo.

A Tabela 5, por exemplo, mostra o saldo e a taxa líquida migratória rural-urbana, entre os anos de 1950 e 1995, percebendo-se a existência na década de 1970 de um fluxo migratório de quase 14 milhões de pessoas do campo para os centros urbanos, quando representou cerca de 34,0% da população rural. Tomando por base, no entanto, todos os anos, pode-se afirmar que quase um terço dessa população se deslocou para as cidades. Na década de 1990 se percebeu em relação aos períodos anteriores uma redução desses deslocamentos migracionais, porém tímida, a ponto de não ser possível afirmar uma reversão dessa tendência de redução da população rural, ao longo dos anos.

Tabela 5 – Estimativas de Saldo Líquido Migratório Rural-Urbano e Taxas Líquidas de Migração, em 1.000 habitantes, Brasil, 1950-1995

Período	População Migrante (total)	Taxa líquida de migração (%)¹
1950-1960	-10.824	-33,0
1960-1970	-11.464	-29,9
1970-1980	-14.413	-34,1
1980-1990	-12.135	-31,4
1990-1995 ²	-5.654	-29,3

Fonte: Abramovay (1999).

Notas: ¹ O denominador é o da população do começo do período.

² Taxa decenalizada para permitir a comparação.

Assim, merece destaque o papel do Movimento Sem-Terra (MST), com o aguçamento da chamada “questão da terra”, que reivindicava, além de imóveis, melhorias na qualidade de vida do campo e uma política voltada à agricultura familiar. Movimentos que também foram observados por Mendonça (2008), conforme a passagem abaixo:

Desde 1994, com o aumento da intensidade do problema fundiário, novos movimentos sociais emergiram dessa luta, alguns como dissensões do MST, outros formados a partir de suas próprias lutas particulares. Com a aplicação no país do receituário neoliberal, o desemprego tem grassado de forma crescente, principalmente nas cidades de pequeno e médio porte, colocando como opção para os trabalhadores – rurais e urbanos – a luta pela terra. (MENDONÇA, 2008, p.111-112).

Desse modo, de acordo com a visão de Andrade (2002) três principais motivos determinaram uma mudança de postura do governo federal, frente às políticas públicas destinadas à agricultura familiar na agenda da economia brasileira: a) o aumento explosivo da pobreza urbana; b) a intensificação das ações do MST; c) e a existência de uma demanda historicamente não atendida pelo movimento sindical rural.

Nesse contexto, surgiram, então, movimentos sociais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNRT/CUT). Como também estudos realizados pela FAO/INCRA, que definiram com maior precisão conceitual a agricultura familiar, estabelecendo as diretrizes que norteariam a formulação de políticas específicas para essa classe de trabalhadores rurais, esses, que juntos foram os principais determinantes da formulação do Pronaf, na visão de Andrade (2002).

Do ponto de vista das políticas públicas brasileiras, Darnardi (2001) não colocou o Pronaf como protagonista das políticas públicas orientadas ao atendimento dos setores da agricultura familiar, embora se tratasse de uma política diferenciada em favor desse segmento agrícola. Para ele, era a Previdência Social Rural a principal política para esses produtores, pelo seu grande alcance no país, quando atendia cerca de 6,4 milhões de beneficiários de importância tanto para as famílias pobres, quanto para a manutenção econômica de alguns municípios, onde se tornava um instrumento importante de contenção da exclusão social. O Pronaf, por sua vez, no âmbito federal se tornava um campo de disputa entre alguns setores do governo. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, gostaria de lhe conceder a importância de política de desenvolvimento rural, enquanto que os ministérios da Fazenda e da Agricultura lhe atribuíam um caráter de política social compensatória.

Portanto, pode-se afirmar que o Pronaf foi uma resposta do Estado às demandas dos movimentos sindicais rurais no Brasil, cujos integrantes foram historicamente alijados das políticas públicas para o setor agropecuário. Programa de crédito este que teve como embrião o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), criado em 1994, cuja fonte de recursos era o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), momento no qual os “miniprodutores” rurais tinham de disputar essa fonte de recursos com os grandes proprietários de terra. Panorama que só mudou, a partir de 1995, quando a reformulação do programa deu origem, em 1996, ao Pronaf – por meio do Decreto Presidencial nº 1.946,

datado de 28/07/1996, quando se firmou como principal política pública de apoio aos agricultores familiares (SCHNEIDER et al, 2004).

4.3 EXPERIÊNCIAS INICIAIS DO PRONAF NO BRASIL

No primeiro ano (em 1996-1997), os recursos financeiros do programa eram disponibilizados por algumas instituições financeiras apenas para operações de custeio. Mas, já a partir do segundo se iniciou o financiamento para operações de investimento, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa — passando também o programa a ter uma atuação mais abrangente pelo país (SCHNEIDER et al, 2004).

Schneider *et al* (2004) também observou que desde a sua formulação o Pronaf passou por constantes mudanças operacionais, destacando quatro delas. Na primeira, o programa foi desvinculado do Ministério da Agricultura e associado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na segunda, verificou-se a desvinculação “Pronaf - em infraestrutura e serviços municipais.” (cujo nome foi alterado para Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT²⁶) que passou a ser gerido pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT). A terceira ocorreu no tocante às taxas de juros (que se tornaram mais baixas e fixas) e ao prazo de amortização das dívidas (que se tornou mais elástico) — que, sem dúvida, contribuiu para a maior popularização do crédito. A quarta mudança foi alusiva à emissão de uma declaração de aptidão, fornecida pelo governo federal aos agricultores para que o empréstimo fosse concedido.

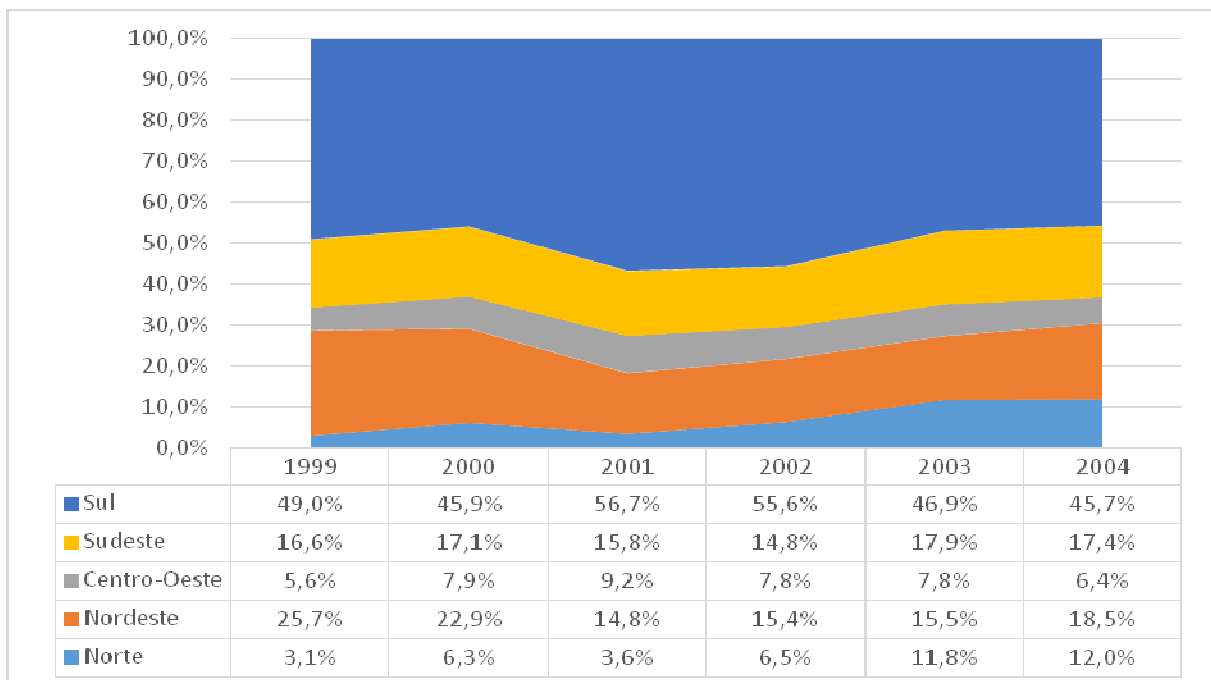
De acordo com Schneider *et al* (2004), essas mudanças contribuiriam para impulsionar as aplicações do Pronaf em todo o país, inclusive fornecendo-lhe maior abrangência nacional. Segundo o autor, por exemplo, em 1998 as aplicações do Pronaf, no Brasil, foram de 1,8 bilhão, quase 2,8 vezes maior do que no ano 1996, quando, na prática, se iniciou o programa. Também foi verificado que entre esses anos ocorreu uma predominância da concessão do crédito para operações de custeio, com um forte desequilíbrio espacial da utilização desses recursos, tendo a região sul do país como a maior beneficiária.

Mas, segundo Mattei (2007), essa desigualdade foi reduzida ao longo dos anos, já que, por exemplo, a Região Norte, cuja participação quanto ao montante de aplicações do Pronaf no

²⁶ Modalidade de crédito que por não ser atualmente uma linha do Pronaf não será objeto de análise deste trabalho.

Brasil em 1999 era de 3,1% se elevou para 12,0% em 2004, conforme pode ser verificado no Gráfico 5 abaixo, tendência que se verificou para as regiões Sudeste e Centro-Oeste do país. No entanto, o crescimento percentual dessas aplicações não foi capaz de equilibrar o percentual delas no país, já que em 2004, aproximadamente, 46,0% dos recursos ainda se concentravam na Região Sul. Na Região Nordeste esse percentual caiu de 25,7%, em 1999 para 18,5% em 2004, sendo para Mattei (2007) a mais prejudicada com essa nova configuração, já que era lá, que se concentravam 49,5% das unidades familiares rurais do país.

Gráfico 5 – Percentual de montante de crédito rural do Pronaf por grandes regiões, Brasil



Fonte: Mattei (2007).

Dados: SAF/MDA.

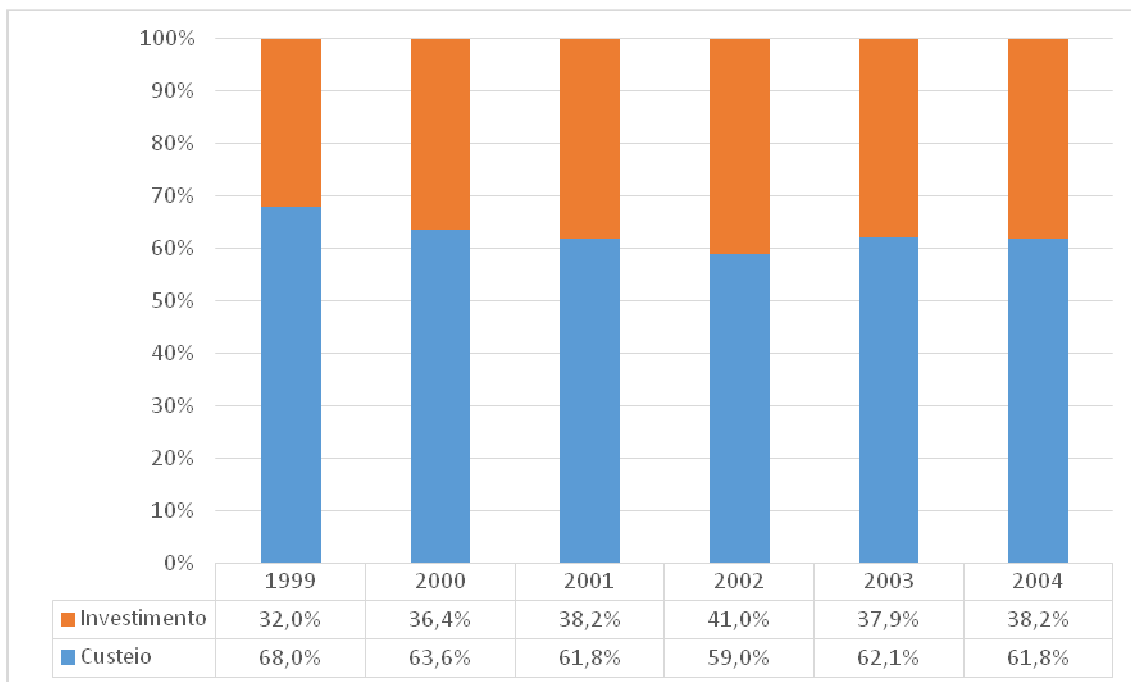
Segundo Mattei (2007) essa concentração de recursos do Pronaf na região sul do país ocorreu pelos seguintes motivos: o peso econômico e as pressões políticas dos agroindustriais do sul do país conseguiam garantir, positivamente, a distribuição dos recursos para essa região; os agricultores familiares da região sul possuíam um maior nível de organização produtiva e de tradição de lutas pelo crédito rural; tinham também maior integração com a agroindústria que as outras partes do país e, assim, maior inserção no mercado.

Já para Guanziroli (2007), essa tendência de concentração de créditos do Pronaf em algumas regiões já era prevista pela equipe responsável pelo programa, esperando que com isso houvesse um efeito *spill over* (efeito de transbordamento), favorecendo inicialmente agricultores mais estruturados e, posteriormente, encorajando os agricultores mais

marginalizados à obtenção do crédito.

Observou-se também, de 1998 a 2004, outro desequilíbrio das aplicações do Pronaf, neste caso quanto à modalidade do crédito. Ou seja, como se comportou ao longo desse período a distribuição desses recursos, no que diz respeito à aplicação em operações de custeio ou investimentos. Mattei (2007) identificou certa estabilidade, ao longo dos anos, quanto isso, predominando, no entanto, a concentração dos recursos na modalidade custeio, como mostrado abaixo no Gráfico 6. Para o autor, este quadro significava uma maior procura dos beneficiários para as atividades de rotina, em detrimento de intervenções nas unidades produtivas que visassem o aumento da produção ou da produtividade.

Gráfico 6 – Percentual de montante de crédito rural do Pronaf, por modalidade, Brasil



Fonte: Mattei (2007).

Dados: SAF/MDA.

De acordo com Mattei (2007), após seis anos de operacionalização, o Pronaf não tinha conseguido atender suficientemente as necessidades dos agricultores familiares e elenca alguns motivos para isso. O primeiro deles relacionava-se ao extenso processo de exclusão histórica a que estes foram submetidos ao longo da história; o fato de alguns bancos cobrar garantias inadequadas para o público-alvo do programa; a excessiva dependência do programa por apenas uma fonte de recursos, o Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT), o que prejudicava a operacionalidade dele quando ocorria escassez dessa fonte; disponibilidade cada vez menor de recursos financeiros do Tesouro Nacional, o que implicava uma redução dos mecanismos

de financiamentos estatais; e, por último, o programa sofria os vícios tradicionais da burocracia dos órgãos públicos, o que impedia uma maior participação da sociedade civil.

Para Carneiro (2007), o Pronaf não enfatizava ainda a necessidade de se implementar políticas apropriadas para que a exploração familiar que possibilitasse a redução dos custos dos produtos e a conservação do meio ambiente, questionando ainda a lógica da agricultura familiar contemplar, ao mesmo tempo, a elevação da produtividade e a fixação da população no campo, como preconizado entre os objetivos do programa, já que, nesses termos, eram propósitos paradoxais, ainda mais se não aliado a um processo de reforma agrária.

Já em Guanziroli (2007) é encontrada uma análise em relação à concessão de créditos do Pronaf, pois como uma política pública que envolve altos custos e subsídios, ela deve ser avaliada constantemente para que sua existência se justificasse. Um dos argumentos mais fortes para a criação do Pronaf era a disponibilidade de taxas de juros de mercado inviáveis para a produção rural familiar, que não permitiam aos agricultores familiares a modernização produtiva de suas propriedades. Assim, o Tesouro Nacional, por meio do Pronaf, conseguiria atender às necessidades de crédito pelos camponeses, subsidiando a diferença entre os juros cobrados, que variavam de 1,0% a 9,0% a.a., e a taxa SELIC, além dos rebates de adimplência. De acordo com ele, no ano 2000 até 2005, em média, o Tesouro gastou 44,5% de cada valor arrecadado para equalizar juros e rebates de inadimplência. Ou seja, a cada R\$ 1,00 emprestado houve um gasto R\$ 0,44 centavos com essas despesas.

Mas, além dos gastos com equalização, para Guanziroli (2007) havia ainda o custo cobrado pelos Bancos para emprestar os recursos, cujo ônus era do Tesouro Nacional. Em 2002, por exemplo, a remuneração era a uma taxa de 8,9% a.a. para cada operação de custeio contratada para os Grupos C e D, conforme melhor especificados abaixo, além de uma taxa de administração mensal para cada contrato. Desse modo, o custo total médio de cada operação girava em torno de 17,8% a.a. do total emprestado. Contudo, cita o autor, que parte desse gasto com Equalização das Taxas de Juros (ETJ) era parcialmente recuperada, pois 16,9% retornavam ao governo sob a forma de arrecadação de impostos.

De acordo com um documento divulgado pelo BNB (2003), os beneficiários do Pronaf eram classificados da seguinte forma: Grupo “A” era composto de assentados da Reforma Agrária que poderiam solicitar o financiamento para estruturação das unidades produtivas, na forma de investimento; Grupo A/C formado por assentados da Reforma Agrária que já contrataram financiamento do Grupo “A”, mas que poderiam novamente pleitear o crédito para operações

de custeio; Grupo “B” era composto por agricultores que tivessem uma renda anual de até R\$ 2.000,00, excluída a aposentadoria, podendo utilizar o recurso para a finalidade de investimento em sua unidade; Grupo “C” era composto de agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 2.000 e até R\$ 14.000,00 (excluída aposentadoria), o recursos poderia ser utilizado para a finalidade de investimento ou custeio; Grupo “D”, composto de agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 14.000 e até R\$ 40.000,00 (excluída aposentadoria), finalidade do recurso da mesma forma que no Grupo “C”; Grupo “E” formado por agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 40.000 e até R\$ 60.000,00 (excluída aposentadoria), podendo os recursos serem utilizados do mesmo modo que no Grupo “C”.

Em relação ao acesso à tecnologia, segundo Guanzioli (2007), ainda se verificava um forte desnível entre as regiões sul e nordeste, no que se refere ao acesso à tecnologia e à assistência técnica, de acordo com o Censo Agropecuário de 1995/96. No Nordeste, somente 2,7% dos estabelecimentos utilizavam assistência técnica, enquanto no sul esse percentual representava 47,2%. Com relação a outras variáveis, 18,7% dos estabelecimentos da região nordeste utilizavam energia elétrica, enquanto no sul esse percentual era de 73,5%. Já alusivo ao uso de adubos, essa relação era de 16,8% para 77,1%. Revelando que, em um contexto global, havia uma melhor infraestrutura das unidades de agricultura rural familiar da região sul se comparada à região nordeste.

Desse modo, para Guanzioli (2007), os estabelecimentos dos agricultores familiares que eram especializados em determinada produção possuíam maior Renda Total (RT) e maior Valor Bruto da Produção (VBP) – e que, por conta disso, tinham maior integração ao mercado. Portanto, “o perfil típico de um agricultor familiar eficiente é aquele que destina 70% da área para produzir no máximo dois produtos e o restante para uma agricultura diversificada.” (GUANZIROLI, 2007, p. 313).

Resultado semelhante também é encontrado por Karimura *et al* (2010), quando identificaram uma correlação entre algumas variáveis que determinavam o grau de rentabilidade do empreendimento, sendo fortemente positivo para algumas delas, tais como: nível de escolaridade; financiamentos totais por hectare; investimentos totais por hectare; utilização de assistência técnica; uso de energia elétrica; adubos e corretivos para o solo; prática de conservação do solo; e utilização de força mecânica mais tração animal. No entanto, ressaltaram que, com base no Censo Agropecuário de 2006, houve sensível aumento da

produtividade da Região Nordeste, que teve um crescimento real de 85,9%, se destacando nesse cenário mesmo sem fornecer plenamente tais variáveis para os agricultores familiares.

Com relação ao objetivo de se combater o esvaziamento rural através do Pronaf, Guanziroli (2007) mostrou-se bastante hesitante com relação a isso, já que muitos municípios beneficiados com o crédito deveriam reverter essa tendência, que não se comprovou até a divulgação de seu trabalho. Em sua pesquisa quando foi analisada a inadimplência da região norte²⁷, verificou-se que os agricultores que contrataram o crédito tinham muita dificuldade em pagar suas dívidas. Por exemplo, na linha do Pronaf C, quando o risco era exclusivamente do Tesouro Nacional, o percentual das operações em atraso era de 48,0%, e na linha do Pronaf A/C, quando o risco era compartilhado com a instituição financeira, esse percentual era de 41,0%. Para o autor, esse era um ponto bastante crítico do programa.

Para Guanziroli (2007) era a baixa geração de renda dos agricultores o principal motivo pelo qual se dificultava o reembolso dos empréstimos. Desse modo, na visão dele, havia alguns motivos pelos quais se justificaria esse problema, como a falta de assistência técnica ou a baixa qualidade desse serviço; dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito – já que em alguns casos, se verificava o desvio de finalidade do crédito, quando os recursos não eram aplicados conforme o previsto pelo projeto inicial; havia também um visão sistêmica insuficiente dos técnicos, no tocante à divergência entre a avaliação feita por eles e a prática dos agricultores; e, por último, a pouca integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor.

Sobre esse último ponto, relativo à integração dos mercados, o Guanziroli (2007) comenta que, para resolver tal problema, era necessário resgatar e fortalecer as cadeias produtivas que formam o esqueleto de um grupo de municípios, de modo a promover a competitividade, com o combate à pobreza rural de forma efetiva. Segundo Carneiro (1997), deveriam ser também revistas a concessão de fortes rebates e subsídios aos agricultores do Grupo A e B, para que clientes não confundissem a concessão do crédito com doação financeira estatal. Ademais, os agricultores familiares deveriam buscar a disciplina financeira e a máxima eficiência da utilização desses recursos.

²⁷ De acordo com o autor, não foi possível adquirir dados sobre a inadimplência em outras regiões do país.

4.4 OS ATUAIS PARÂMETROS NORMATIVOS DO PRONAF

De acordo com o Manual do Crédito Rural (MCR), o objetivo do Pronaf é o de “estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas”. Sendo facultado o uso de assessoria empresarial e técnica para os financiamentos de custeio e investimentos, devendo a instituição financeira cobrar a utilização de tal serviço, sempre que julgar necessário. Prestação de assessoria esta que tem seu pagamento, monitoração e avaliação definida por três órgãos: Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

As linhas de crédito do Pronaf podem ser concedidas na forma individual ou coletiva, esse quando há uma união entre produtores que pleiteiam uma proposta de crédito, sendo exigida a comprovação da relação do mutuário com a terra, mas dispensada a apresentação dos documentos relativos à sua posse, se já houver o registro na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) válida. Com relação às escolhas da garantia, é de livre convenção entre o proponente ao crédito e a instituição financeira.

Pelo MCR 10-2-5, a DAP válida, pelas exigências da SAF do MDA, tem que atender às seguintes orientações:

- a) deve ser emitida por agentes credenciados pelo MDA; b) deve ser elaborada para a unidade familiar de produção, prevalecendo para todos os membros da família que compõem o estabelecimento rural e explorem as mesmas áreas de terra; c) pode ser diferenciada para atender a características específicas dos beneficiários do Pronaf. (MCR 10-2-5).

Quanto à sua finalidade, os créditos podem ser concedidos para operações de custeio, investimento ou integralização de cotas-partes para aqueles beneficiários de cooperativas de produção agropecuária — esta última se refere à capitalização de cooperativas de produção agropecuária, formadas por beneficiários do Pronaf, devendo os créditos individuais objetivar sempre que possível, o desenvolvimento de todo o estabelecimento rural.

De acordo com o MCR 10-3, os créditos de custeio e investimento deverão obedecer às seguintes finalidades:

- a) Os créditos de custeio se destinam a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou

de terceiros enquadrados no Pronaf, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento; b) Os créditos de investimento se destinam a financiar atividades agropecuárias ou não-agropecuárias [sic], para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. (MCR 10-3).

Os créditos do programa são amparados por recursos controlados do crédito rural e do Fundo Constitucional do Desenvolvimento do Norte (FNO), Fundo Constitucional do Desenvolvimento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional do Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), sendo o risco assumido pelos empréstimos desses fundos, isoladamente ou de forma solidária com a instituição financeira, atendendo à especificidade de cada caso previsto no manual. Para os objetivos do trabalho, não convém se alongar sobre as situações a quem será atribuído o risco da contratação da operação de crédito e bônus pela adimplência concedido aos clientes — que são de inteira responsabilidade dos fundos.

É vedado o financiamento para a produção de fumo, ressalvado os casos previstos no Manual do Crédito Rural, sendo que as instituições financeiras devem priorizar o atendimento daquelas propostas que: “a) objetivem o financiamento da produção agroecológica ou de empreendimentos que promovam a remoção ou redução da emissão dos gases de efeito estufa; e b) sejam destinadas a beneficiárias do sexo feminino.” (MCR 10-1-16).

De acordo com o MCR 10-1-16, as instituições financeiras que operacionalizam os recursos do FNO, FNE e do FCO são remuneradas, tendo como base os saldos médios diários das operações, variando de 2,0% a 6,0%, dependendo do grupo de agricultores familiares que tomaram o crédito. Recebendo também uma premiação de 2,0% (dois por cento) pelo desempenho relativo aos valores reembolsados pelos clientes das operações supracitadas. Além de uma taxa de 3,0% a.a. (três por cento ao ano) sobre a administração do patrimônio líquido de cada fundo constitucional, limitada a 20,0% (vinte por cento) do valor das transferências anuais.

Com relação ao endividamento total do mutuário, devem ser respeitados os limites específicos de cada linha de crédito e o somatório do saldo devedor das operações do cliente, tanto as individuais quanto as participações em créditos grupais. Se o risco for parcial ou integral esse limite será de R\$ 160.000,00 para operações de custeio e R\$ 200.000,00 para investimento. Se o risco for integral da União ou dos fundos de financiamentos, esse limite será de R\$ 10.000,00 para custeio e R\$ 35.000,00 para investimento.

Poderão ser financiadas as despesas relativas à elaboração dos projetos, tanto em operações de custeio quanto de investimentos, tais como: outorga de uso de água; licenciamento ambiental; taxas de despesas cartorárias; e custos para a legalização da terra. É importante observar que esses custos devem ser de até 15,0% (quinze por cento) do total do crédito. Com relação às atividades pesqueiras, as pessoas físicas ou jurídicas devem apresentar o comprovante de Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP).

4.4.1 Beneficiários

Enquadram-se como beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), aqueles agricultores familiares que possuem a “Declaração de Aptidão ao Pronaf” válida, e atendam às exigências listadas a seguir, conforme presume o MCR 10.2.1: a) eles devem explorar a terra como proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, concessionários do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou permissionários de áreas públicas; b) devem residir no estabelecimento ou em local próximo; c) não tenham propriedade com mais de 4 (quatro) módulos fiscais; d) no mínimo 50,0% (cinquenta por cento) da renda familiar bruta tenha procedência das atividades agropecuárias ou não do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes e, eventualmente, contratar trabalhos de terceiros; e f) a renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem o pedido da DAP, não pode ter sido superior a R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), incluindo a de atividades fora do estabelecimento.

Apresentando a DAP válida e atendendo às exigências contidas no MCR 10-2-2, serão também beneficiários do Pronaf: pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, extrativistas que praticam sua profissão artesanalmente no meio rural — excluindo os garimpeiros e faiscadores; integrantes de comunidades quilombolas rurais; povos indígenas; e outros povos e comunidades tradicionais.

De acordo com o referido Manual, os beneficiários do Pronaf também podem ser classificados em outros cinco grupos especiais: Grupo “A”, composto por assentados pelo PNRA ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Grupo “B”, formado por beneficiários cuja renda bruta familiar anual não é superior a R\$ 10.000,00 e não tenham empregados assalariados permanentes; e Grupo “A/C”, composto por assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que tenham contratado sua primeira operação no Grupo “A” e que não contratou outra operação de custeio no âmbito desse programa; além dos Grupos C e Variável que serão melhor detalhados no Quadro 2.

De forma a sintetizar essas classificações dos grupos do Pronaf, segue abaixo um quadro publicado pelo BNB, contendo essas informações atualizadas até julho/2012.

Nota-se que as principais mudanças relativas à formação do grupo dos beneficiários do Pronaf em relação ao ano de 2003 foi a extinção dos Grupos “D” e “E” e a criação do Grupo “Renda Variável (Pronaf Comum)”, com elevação do teto da renda anual para R\$ 160.000,00. No Grupo “A”, aqueles agricultores que adimplentes com a operação contratada anteriormente também poderiam realizar um novo financiamento para reestruturação complementar dos estabelecimentos rurais onde foram assentados agricultores pelos programas do PNRA e do PNCF, ou reassentados em função da construção de barragens.

Quadro 2 – Classificação dos grupos de agricultores familiares do Pronaf de acordo com o tipo de beneficiários, modalidade e finalidade do financiamento, Brasil, 2012

Grupo	Beneficiários	Modalidade	Finalidade do financiamento
A	Agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e reassentados em função da construção de barragens	Investimento	Financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias
	Agricultores familiares adimplentes ¹	Investimento	Financiamento de investimento em projeto de estruturação complementar
A/C	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)	Custeio	Financiamento do custeio de atividades agropecuárias, não-agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização da produção
B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10.000,00	Investimento ou custeio de atividades não agropecuário	Financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias
C	Agricultores familiares titulares de DAP válida do Grupo C, emitida até 31/03/2008, os quais, até 30/06/2008, ainda não tinham contratado as 6 operações de custeio com bônus	Custeio	Financiamento de custeio, isolado ou vinculado, até a safra de 2012/2013
Grupo Renda Variável (Pronaf Comum)	Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 10.000,00 e até R\$ 160.000,00	Investimento/Custeio	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural e também custeio agropecuário

Fonte: BNB (2012).

Nota: ¹ Participantes do Programa de Recuperação de Assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou do Programa de Crédito Fundiário da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

4.4.2 Créditos para custeio

Possui como público-alvo os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que possuem DAP, exceto aqueles que pertencem aos Grupos “A” e “C”. As

taxas de juros cobradas variam de acordo com o endividamento do cliente nessa linha de crédito, limitado a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais): se menor ou igual R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – a taxa de juros é de 1,5% a.a. (um inteiro e cinco décimos por cento ao ano); se maior que R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) – a taxa de juros é de 3,0% a.a. (três por cento ao ano); e se maior que R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – a taxa de juros é de 4,0% a.a. (quatro por cento ao ano).

O mutuário desse programa também só pode contratar outra operação de custeio na mesma safra²⁸ se ela se destinar a uma lavoura diferente. Para operações coletivas, a taxa de juros será determinada levando-se em conta o critério de proporcionalidade de participação de cada associado e as condições apresentadas acima, por exemplo, se o valor médio encontrar a partir do total financiado pelo número de associados for menor que R\$ 10.000,00, a taxa de juros será de 1,5% a.a. Em relação aos prazos serão: para custeio agrícola de 1 (um) a 3 (três) anos, e para as atividades pecuárias entre 1 (um) e 2 (dois) anos.

Quanto aos vencimentos das operações, tem-se para as atividades agrícolas o prazo de 90 (noventa) dias após a data de colheita, sendo que para a pesca artesanal deve haver um prazo máximo de pagamento de 185 (cento e oitenta e cinco) dias após o fim de defeso da espécie-alvo²⁹. E, como finalidades do crédito, além das despesas com a manutenção da atividade agropecuária, poderão constar verbas para o sustento familiar, como a “aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência, compra de medicamentos, agasalhos, roupas e utilidades domésticas, construção ou reforma de instalações sanitárias e outros gastos indispensáveis ao bem-estar da familiar.” (MCR 10-4-11).

4.4.4 Créditos para investimento

Os créditos para investimentos são destinados a todo o público-alvo do Pronaf, agricultores e produtores rurais que possuem DAP. São concedidos mediante apresentação de projeto técnico, que pode, a critério da instituição financeira credora, ser por proposta simplificada de crédito. Tais créditos são destinados a promover a eficiência produtiva do empreendimento, como o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando, obviamente, um maior incremento da renda familiar.

²⁸ Compreende-se o período de safra agrícola como aquele que se inicia em 1º de julho a 30 de junho do ano subsequente.

²⁹ Defeso da espécie-alvo, segundo o site do Ministério da Pesca e da Aquicultura <<http://www.mpa.gov.br>>, significa “a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes”.

Quanto à aquisição dos bens que serão objetos do financiamento, os pleitos estarão limitados às seguintes condições:

Os créditos de investimento estão restritos ao financiamento de itens diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, sendo passível de financiamento, ainda, a aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão dos empreendimentos rurais, de acordo com projetos técnicos específicos. (Res 4.107). (MCR 10-5-4).

O limite para o financiamento será de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), por beneficiário a cada ano agrícola. Poderão, também, adquirir máquinas, implementos agrícolas e estrutura de armazenagem para uso coletivo, até o limite de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), desde que não ultrapasse a limitação individual já citada. E as taxas de juros variam entre 1,0% e 2,0%, dependendo do valor que está sendo contratado.

As operações terão prazo máximo de reembolso de 10 (dez) anos, com até 3 (três) anos de carência, podendo esse último prazo ser estendido para até cinco anos, se a atividade requerer e o projeto técnico atestar a necessidade de tal extensão. Poderão também ser adquiridas matrizes e/ou reprodutores, desde que o projeto ateste que o imóvel rural possui as condições de infraestrutura e logística necessária à boa execução da atividade econômica.

Há outros produtos financeiros do Pronaf disponibilizados e que constam no Manual do Crédito Rural, tais como: Pronaf Agroindústria; Floresta; Semiárido; Mulher; Jovem; Custeio para Agroindústria Familiar; Cotas-Partes; Grupo “B”; Agroecologia; PGPAF; Eco; e outros créditos para beneficiários dos programas do PNCF e PNRA, que não serão abordados neste trabalho, ficando, assim, o referido manual como referência para a busca de mais informações.

Foi visto, portanto, nesta parte uma historicização da concessão de crédito à agricultura familiar no Brasil, destacando-se as experiências de reforma agrária de mercado, que se trava uma política distributiva de crédito que substituiria o modelo anterior conduzido pelo Estado, devido ao novo comportamento fiscal adotado por vários países latino-americanos após crise da dívida pública, que afetou a liquidez financeira desses países.

Concomitantemente a esse grave problema econômico, que teve sérias implicações sobre os índices sociais no país, verificou-se também o reinício do período democrático no Brasil, quando algumas parcelas da sociedade passaram a ter uma maior autonomia em relação a

reivindicações. Nesse contexto, foi visto a criação do Pronaf, programa de governo que para alguns autores se tornou um marco das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil.

No entanto, desde a sua criação, o Pronaf tem convivido com alguns problemas, dentre eles o da distribuição não equitativa de recursos no território nacional, considerando para tanto que regiões onde se observava um maior número de estabelecimentos rurais familiares receberam um menor volume de recursos que outras - esse problema do desequilíbrio das aplicações do Pronaf no país será melhor abordado no próximo capítulo.

Resumidamente, foi visto neste capítulo a existência recente de duas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, o Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ambos criados num contexto de reformulação do estado e de agravamento do quadro social brasileiro. Desse modo, o MRAM, de forma sintética, constituiu-se em uma reformulação de um modelo anterior de reforma agrária, quando se tinha como principal intermediador entre os proprietários e não proprietários de terras, o Estado. Já o Pronaf foi criado para atender às necessidades produtivas dos agricultores familiares, fornecendo-lhes, para tanto, recursos financeiros para reestruturarem suas unidades produtivas, se necessário, com a aquisição máquinas, equipamentos, e insumos produtivos, além de verbas para custeio.

Com isto, observou-se, na visão de alguns autores, que o Pronaf foi uma das principais políticas já elaboradas para o público da agricultura familiar, dado o caráter de ineditismo verificado em sua finalidade. Porém, ao mesmo tempo em que se viu um crescimento substancial de suas aplicações nos anos iniciais, verificou-se uma desigualdade espacial em relação à distribuição desses créditos no território nacional, sendo esse um de seus principais problemas. A região sul do país, por exemplo, concentrou entre 1999 a 2004 aproximadamente 50,0% dos recursos, enquanto que regiões como a do Nordeste, onde se tem uma parcela significativa de unidades rurais familiares, percebeu-se uma redução ao longo desses anos de 25,7% para 18,5%. No entanto, neste trabalho, optou-se por melhor abordar essa comparação no capítulo seguinte, quando serão confrontados os dados das aplicações do Pronaf, entre a Bahia, o Nordeste e o Brasil.

5 AS APLICAÇÕES DO PRONAF NA BAHIA

Na segunda parte desse trabalho abordou-se a agricultura familiar no Brasil, em termos gerais, buscando costurar uma definição para tal com base na literatura explorada nesta pesquisa, para tanto diferenciando-a de um outros conceitos encontrados no Brasil, além de apresentar alguns de seus dados no país. No capítulo 3, decidiu-se apresentar, na visão desse trabalho, as duas mais recentes políticas públicas destinadas a atender o público da agricultura familiar, o Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Foi mostrado, na visão de alguns autores, que o Pronaf, nos anos iniciais de seu funcionamento, enfrentou alguns problemas, que dentre as quais estava o desequilíbrio de suas aplicações no território nacional.

No entanto, a partir de 2003 teve-se início um programa de governo que buscava atenuar muitas das distorções sociais existentes no Brasil, pensou-se assim que o Pronaf passaria a ser gerido por essa mesma lógica de funcionamento. Ou seja, esperava-se que o Nordeste e a Bahia, por serem regiões onde mais se concentravam um quantitativo relevante de produtores rurais familiares no país, tivessem um tratamento diferenciado pelo Pronaf. Portanto, para verificar isso será visto neste capítulo uma análise comparativa das aplicações dos créditos do Pronaf, entre a Bahia, o Nordeste e o Brasil.

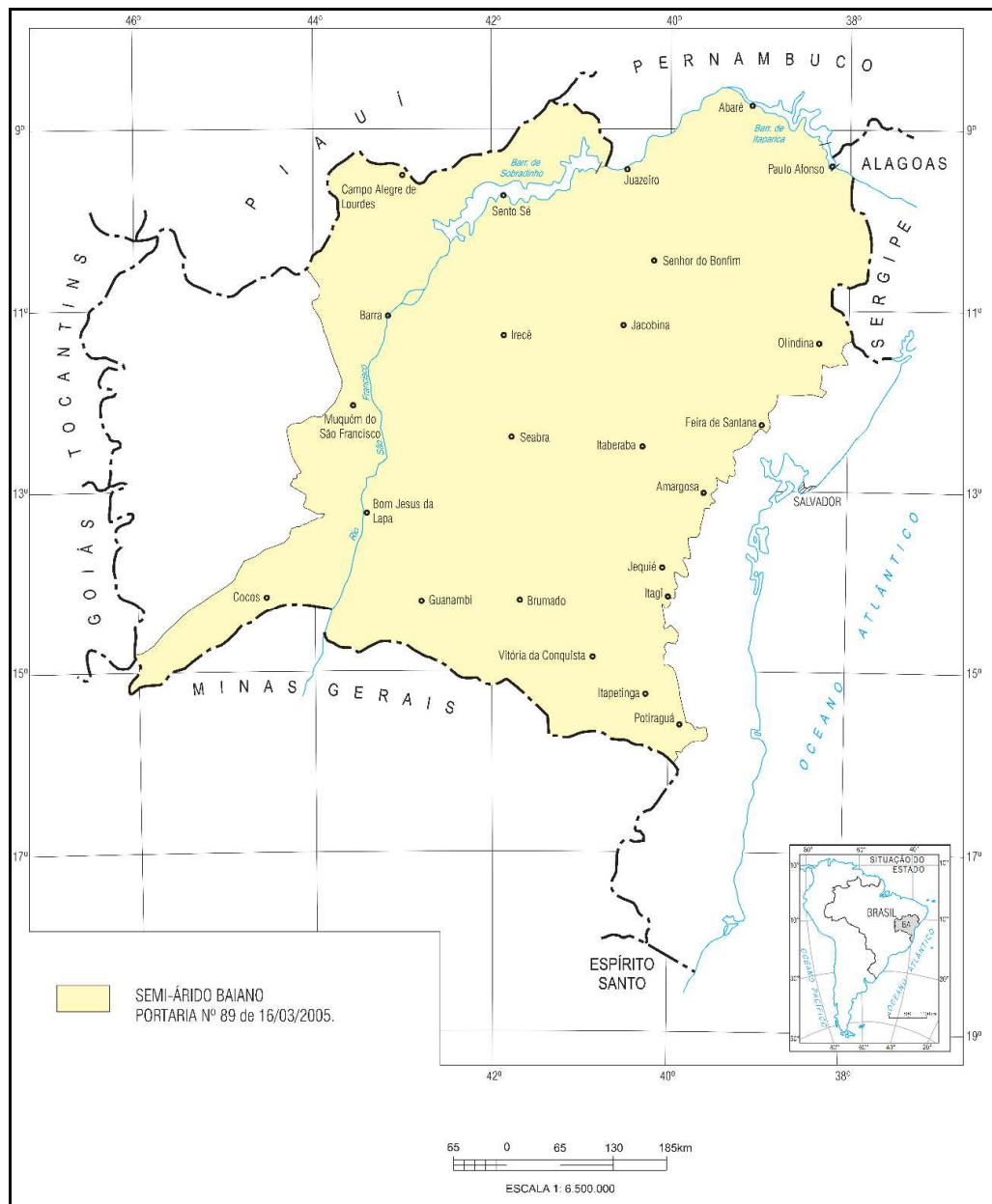
Antes porém da confrontação entre os dados dessas regiões, opta-se por apresentar alguns aspectos geográficos e socioeconômicos do estado da Bahia, com o objetivo de mostrar a necessidade que essa região possui de se tornar um local privilegiado na alocação dos recursos para o fortalecimento da agricultura familiar. Assim, serão mostradas algumas características geográficas da Bahia, dando-se certo destaque ao clima da região, já que este elemento se constitui um considerável obstáculo ao nível de bem-estar de sua população. Nesse caso, o maior problema climático verificado é a precipitação irregular de chuvas no território.

Em seguida são apresentadas algumas estatísticas sobre a demografia da Bahia, nas quais se verificou uma redução permanente da população residente do campo nas últimas duas décadas. E, por último, é realizada uma caracterização da agricultura familiar na Bahia, na qual são exibidos dados relativos ao número de estabelecimentos rurais familiares no estado, a área em que eles ocupam, a forma de utilização das terras, os principais produtos agrícolas, entre outros números. Dados que juntos, servirão para melhor embasar a análise seguinte, uma comparação entre as aplicações do Pronaf na Bahia, no Nordeste e no Brasil.

5.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS

Segundo dados do Censo 2010, o estado da Bahia, cuja capital é Salvador, possui área de 564.733,17 km², o que representa 6,6% do território nacional, sendo desse modo a quinta maior unidade federativa em extensão territorial do país. Ao todo são 417 municípios. Compartimenta-se na Bahia o total de 13 bacias hidrográficas. A Bacia do Rio São Francisco é a maior delas, apresentando grande potencial hidroelétrico. É o estado que possui a maior faixa litorânea, com 1.183 km, e 69,3% do seu território está localizado na região semiárida brasileira (SEI, 2011), como pode ser facilmente notado no Cartograma 2.

Cartograma 2 – Região semiárida, estado da Bahia, 2005

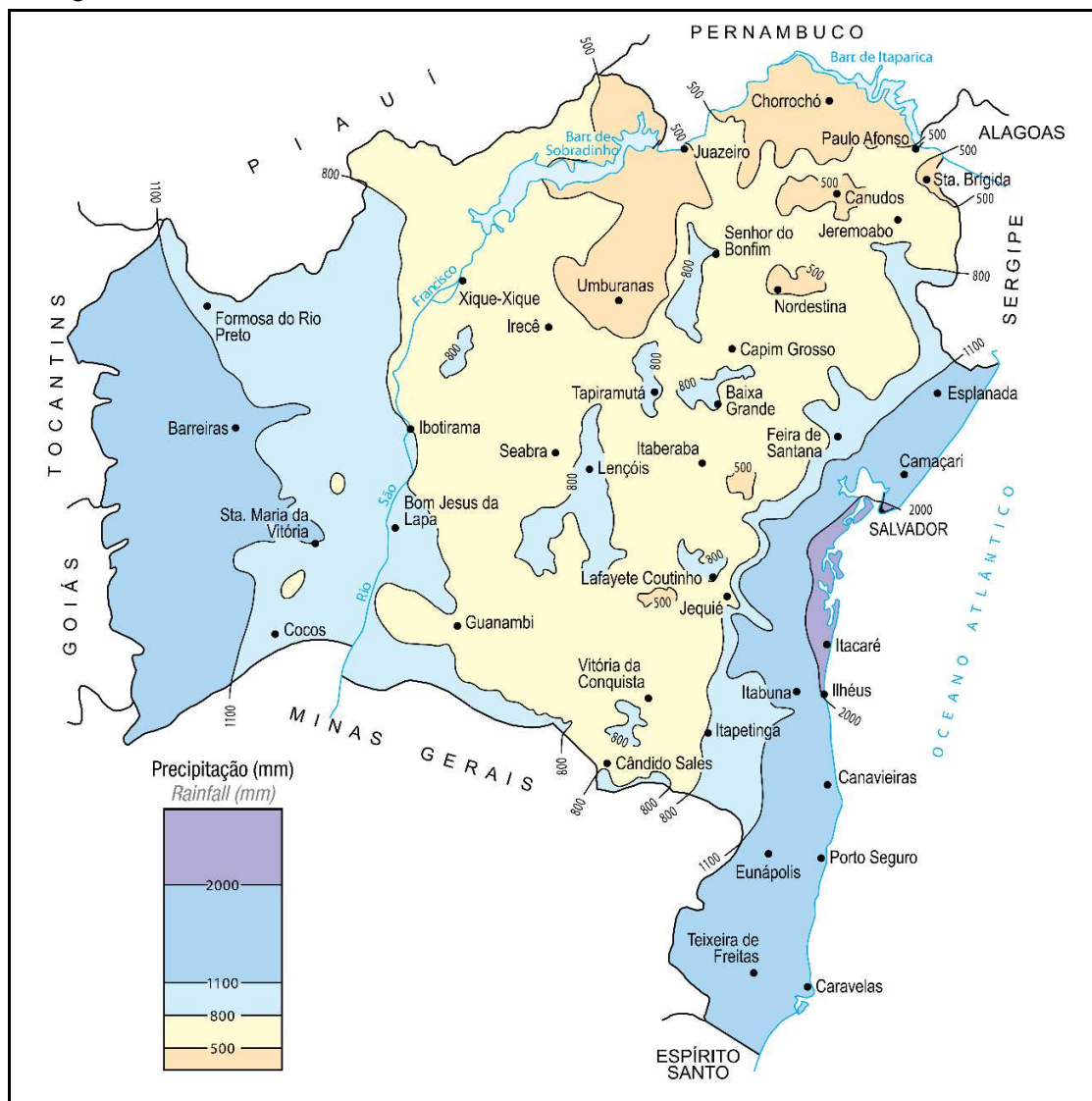


Fonte: Ministério da Integração Nacional (2005).

Nota: Elaboração: SEI (2011).

Segundo a SEI (2009) a precipitação³⁰ pluviométrica na Bahia possui uma distribuição irregular de chuvas ao longo do ano e de seu território, que se reduz do sentido leste ao oeste, na direção litoral para o interior, ou seja, à medida que se sai do litoral para o interior mais o clima se torna árido. Por exemplo, verifica-se em Salvador uma variação na ordem de 2.600 mm anuais enquanto que no extremo oeste esse índice chega a 400 mm nos 12 meses do ano, o que, sem dúvida faz com que o estado tenha uma diversidade climática por toda a sua extensão. Contudo, tal nível de chuvas é determinante para execução de algumas atividades e, portanto, para o desenvolvimento econômico de uma determinada região, nesse caso a Bahia (SEI, 2009).

Cartograma 3 – Pluviosidade na Bahia, 2003



Fonte: SEI (2010).

³⁰ Precipitação: qualquer forma de água líquida ou sólida proveniente da atmosfera (SEI, 2010).

No Cartograma 3 são apresentados os níveis de pluviosidade de algumas regiões do estado da Bahia, onde se percebe que a área litorânea da Bahia é onde se verificam os maiores índices de pluviosidade, variando de 1.100 mm a 2.000 mm anuais, sendo que na região entre Salvador e Ilhéus essa precipitação pode ser maior do a 2.000 mm ao ano. Porém, à medida que se distancia do oceano Atlântico e entra na área semiárida baiana, essa pluviosidade cai para os menores níveis, chegando em algumas regiões até abaixo de 500 mm anual. Já ao se aproximar do oeste do estado os níveis de pluviosidade aumentam para níveis que variam de 800 mm a 2.000 mm anuais.

Com relação à sua vegetação, a Bahia possui como característica uma grande diversidade ambiental, tendo como seus principais biomas o cerrado, a caatinga e a mata atlântica. É no cerrado onde atualmente se encontram as mais importantes atividades agrícolas do estado, destacando-se também por sua rica biodiversidade e potencial aquífero, já que é nele que se localiza a Bacia do Rio São Francisco. A caatinga, ou estepe, ocupa a maior parte do território do estado, apresentando uma riqueza biológica singular e uma diversidade de paisagens. Já a “mata atlântica representa cerca de 6,0% da área original, abrigando remanescentes da segunda maior floresta tropical úmida do Brasil, que, no início estendia-se do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, partindo do litoral e adentrando o território.” (SEI, 2009, p. 25).

5.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

De acordo com dados do IBGE – Censo 2010, a população da Bahia foi composta por 14.016.906 habitantes, sendo 50,9% dela formada por mulheres, enquanto que 49,1% por homens. Do total da população, 10.102.476 habitantes, ou seja, 72,1% residem em áreas urbanas, e 3.914.430, que corresponde a 27,9% moram em áreas rurais. Os homens, no entanto, são maioria no campo. Com um total de 2.037.655, representam 52,1% da população rural, sendo que a feminina, representa 48,0%.

Outro ponto abordado, presente na Tabela 6, a seguir, diz respeito à participação da população rural baiana em relação ao Nordeste e Brasil. Tem-se que a população residente no campo na Bahia, com 5.261 mil indivíduos, corresponde a 27,5% da população rural nordestina e 13,1% da brasileira. Já a população rural da Região Nordeste, com 20.294

habitantes, representa quase a metade em relação à residente no meio rural em todo território nacional, com 47,8% dela.

Tabela 6 – População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo o Brasil, Região Nordeste, Bahia – 2010

Brasil / Nordeste / Bahia	População residente				
	Urbana		Rural		Total
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	
Brasil	77.710.174	83.215.618	15.696.816	14.133.191	190.755.799
Nordeste	18.526.728	20.294.518	7.382.318	6.878.386	53.081.950
Bahia	4.840.611	5.261.865	2.037.655	1.876.775	14.016.906

Fonte: IBGE. Resultados preliminares do universo do Censo Demográfico, (2010).

Elaboração: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); Diretoria de Pesquisas (SEI/DIPEQ) / Coordenação de Pesquisas SócioPopulacionais (SEI/ COPESP). (Adaptado).

Com relação à taxa média anual de crescimento da população baiana, conforme Tabela 7, a partir da década de 1990 pôde-se perceber que, entre 1991 a 2000, ela cresceu menos que o Brasil e a Região Nordeste, com respectivamente 1,1% contra 1,6% e 1,3%, respectivamente. Crescimento no estado que se reduziu entre 2000 a 2010 quando atinge o patamar de 0,7, o que significou a ocorrência de uma desaceleração da ampliação do número de habitantes no estado nesse período.

Contudo, embora timidamente, o mesmo não se pode falar sobre o crescimento anual médio da população rural na Bahia que conforme Tabela 7, já que se verificou uma redução do esvaziamento populacional do campo nessa região, em função da passagem de -1,3% na década 1990 para 0,9% entre 2000 e 2010, tendência que foi acompanhada por outras escalas regionais como no Brasil e na Região Nordeste. Tal fato pode ser utilizado inclusive como reflexão acerca da eficiência do Pronaf sobre a sustentabilidade das atividades dos agricultores familiares no campo sem que procurem em outros setores para se subsistirem.

Tabela 7 – Taxa média de crescimento anual da população residente, por situação do domicílio, segundo o Brasil, Região Nordeste, Bahia – 1991-2000, 2000-2010

Brasil / Nordeste / Bahia	Taxa média de crescimento anual (%)					
	1991-2000			2000-2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Brasil	1,6	2,4	-1,3	1,2	1,6	-0,7
Região Nordeste	1,3	2,8	-1,4	1,1	1,6	-0,3
Bahia	1,1	2,5	-1,3	0,7	1,4	-0,9

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, (1991 e 2000).

Nota: Resultados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010.

Elaboração: SEI/DIPEQ/COPESP. Dados Sistematizados a partir do BME: 1991 e 2000. (Adaptado).

Outro aspecto do estado da Bahia que também deve ser comentado diz respeito ao nível de analfabetismo de sua população, já que esta variável pode explicar uma possível ineficiência econômica da agricultura familiar, dada a evidente facilidade com que um trabalhador rural com maior nível de instrução teria para incorporar uma inovação tecnológica, o que facultaria ao governo federal justificar um possível descrédito quanto ao sucesso de suas atividades e por fim uma menor disponibilidade de recursos para a região.

Na Tabela 8, por exemplo, a taxa de analfabetismo, entre indivíduos com idade superior a 10 anos de idade, na Bahia, se reduziu gradativamente ao longo das décadas, verificando-se em 1991 o percentual de 35,2% no estado se reduzindo ao longo de duas décadas até chegar a 15,4% em 2010. Insta também comentar que embora essa variável tenha evoluído favoravelmente na realidade baiana, a estatística do último período ainda revela certo atraso se comparado à brasileira cuja taxa encontra-se em 9,0% da população total, ou seja, a taxa 1,7 vezes maior. No Nordeste na última década o percentual de indivíduos analfabetos com idade superior a 10 anos supera a da população da Bahia com 17,7%.

Tabela 8 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, total, alfabetizadas e taxa de analfabetismo, por situação do domicílio, segundo o Brasil, Nordeste e Bahia – 1991-2010

Ano	Brasil/Nordeste/ Bahia	Pessoas de 10 anos ou mais de idade (alfabetizadas)			
		Total	Taxa de analfabetismo	Situação do domicílio	
				Urbana	Rural
1991	Brasil	90.628.634	19,70%	75.010.366	15.618.268
	Nordeste	19.561.849	37,50%	14.455.493	5.106.356
	Bahia	5.683.847	35,20%	4.151.105	1.532.742
2000	Brasil	119.328.353	12,80%	101.616.354	17.711.999
	Nordeste	28.322.440	24,60%	21.554.692	6.767.748
	Bahia	8.138.193	21,60%	6.032.831	2.105.362
2010	Brasil	147.378.182	9,00%	128.084.903	19.293.279
	Nordeste	36.418.124	17,70%	28.276.925	8.141.199
	Bahia	9.954.583	15,40%	7.612.309	2.342.274

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, (1991 e 2000).

Nota: Resultados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010 (Adaptação).

Elaboração: SEI/DIPEQ/COPEP. Dados Sistematizados a partir do BME: 1991 e 2000.

Sobre o nível de escolaridade no campo na Bahia deve ser salientada a redução ocorrida no estado ao longo dessas três décadas rural, já que em 1991 esse percentual era de 55,6%, caindo em 2000, para 36,3% e em 2010 para 27,7%. No Nordeste esse número caiu de 55,7% em 1991 para 29,8% em 2010, e no Brasil, saiu de 40,5% para 21,3%, conforme último Censo. O comparativo entre essa três regiões sobre os percentuais da última década do estado da Bahia e da Região Nordeste

mostraram-se elevados em relação ao do Brasil, o que portanto pode justificar uma menor aplicação dos recursos do Pronaf na nessas duas regiões.

5.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

A agricultura familiar na Bahia, de acordo com o Censo Agropecuário 2006 – IBGE, caracteriza-se pela existência de 665.831 estabelecimentos, os quais representam 87,4% das unidades rurais no estado. No entanto, mesmo essa estatística representado uma parcela significativa da quantidade total, a agricultura familiar ocupa apenas 9.955.563 hectares, ou seja, 34,1% do território rural na Bahia, sendo que as unidades não familiares ocupam 65,9% dessa área no estado. Realidade, portanto, que mostra a existência de uma concentração de terras naquelas propriedades cuja produção é considerada não familiar.

O número de estabelecimentos rurais familiares da Bahia representa um total 30,4% e ocupa uma área 35,1% da Região Nordeste, fazendo dela o estado nordestino que possui os maiores números nesses dados, conforme como pode ser verificado na Tabela 9. Do mesmo modo, no Brasil, a Bahia é o estado que compartimenta o maior número de estabelecimentos rurais familiares, representando 15,2% do total, ocupando 12,4% da área rural ocupada por estabelecimentos rurais no país.

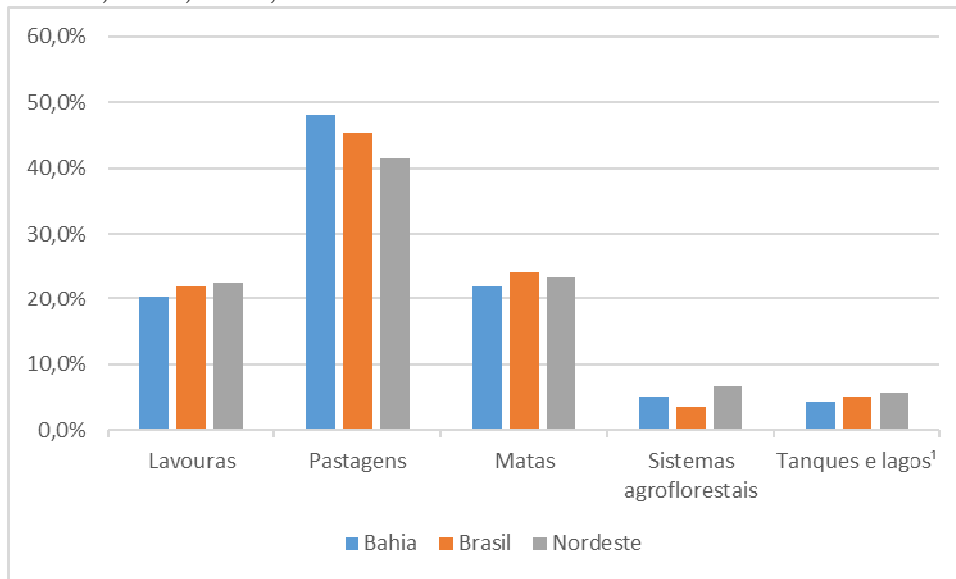
Tabela 9 – Estabelecimentos e área da agricultura familiar, segundo o Brasil, Nordeste e Bahia, 2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Agricultura familiar - Lei nº 11.326		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Brasil	4.367.902	80.250.453	807.587	249.690.940
Nordeste	2.187.295	28.332.599	266.711	47.261.842
Bahia	665.831	9.955.563	95.697	19.224.996

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

No Gráfico 7 é apresentada a utilização das terras na Bahia, no Nordeste e no Brasil pela agricultura familiar. Na Bahia em 2006 cerca 20,0% de toda a área desses estabelecimentos era utilizada como lavouras, 48,2% como pastagens, e 5,2% como sistemas agroflorestais. Já os dados relativos ao Nordeste e ao Brasil, não possuem variações que possam determinar os tipos de cultura, de forma geral, predominantes em seus estabelecimentos, já que em todos eles possuem ordenamento como principal atividade nas unidades rurais, pastagens, lavouras e sistemas agroflorestais.

Gráfico 7 – Utilização das terras nos estabelecimentos, por tipo de utilização, segundo a agricultura familiar, Bahia, Brasil, 2006

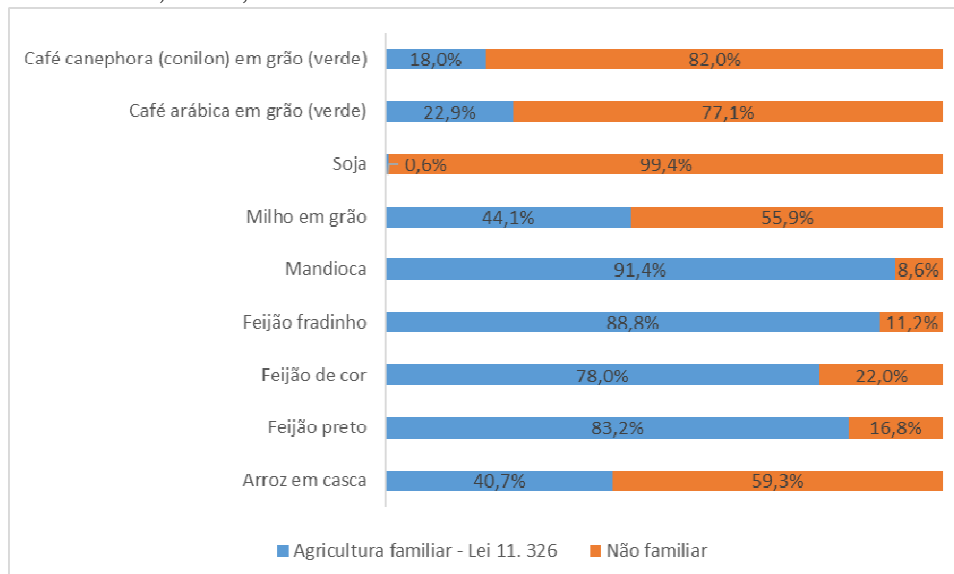


Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Nota: ¹ Incluem-se nesse item, além de terras e lagos, construções, terras degradadas e terras inaproveitáveis.

Em relação à produção agrícola no estado da Bahia, conforme Gráfico 8, deve-se comentar sobre a produção agrícola da agricultura familiar e da não familiar, pois com exceção do “milho em grão” e do “arroz em casca”, que tiveram suas quantidades produzidas relativamente equilibradas entre um e outro segmento, observou-se em todos os demais um desequilíbrio entre o que se produziu nelas. Por exemplo, a soja teve praticamente toda a sua produção realizada nos estabelecimentos agrícolas não familiares, enquanto que a mandioca e o “feijão fradinho” teve em média 90,0% de sua produção feita nas unidades rurais familiares.

Gráfico 8 – Produção agrícola percentual nos estabelecimentos rurais familiares, segundo os produtos selecionados, Bahia, 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE, (2006).

Quanto à pecuária, conforme Tabela 10, verifica-se na Bahia uma produção praticamente equilibrada de leite de vaca entre os estabelecimentos rurais familiares e não familiares, com respectivamente, 51,6% e 48,4%. Em relação ao plantel de bovinos, em 2006, 43,4% dos bovinos na Bahia se localizavam nas unidades rurais familiares, enquanto que 56,6% em não familiares. O leite de cabra em sua maioria foi ordenhado, cerca de 77,0% dela, nos estabelecimentos familiares. E, inversamente, a produção de ovos de galinha foi quase toda retirada das unidades não familiares, atingindo percentual de 78,4% dela, enquanto que na agricultura familiar os seus totais representaram cerca de 21,6%.

Tabela 10 – Produção pecuária nos estabelecimentos rurais familiares, segundo as variáveis selecionadas, por percentual, Bahia, 2006

Agricultura familiar, segundo as variáveis selecionadas - Brasil - 2006		
Variáveis selecionadas - por quantidade produzida (em kg)	Agricultura familiar - Lei 11. 326	Não familiar
Bovinos		
Número de cabeças em 31.12	43,40%	56,60%
Leite de vaca		
Quantidade produzida (litros)	51,60%	48,40%
Leite de cabra		
Quantidade produzida (litros)	77,10%	22,90%
Aves		
Número de cabeças em 31.12	60,40%	39,60%
Ovos de galinha (dz)	21,60%	78,40%
Suínos		
Número de cabeças em 31.12	75,70%	24,30%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Quanto à forma de ocupação da terra, pode-se dizer que, isolada de outros condicionantes, a situação do produtor rural em relação à terra em que exerce sua atividade, pode ser fundamental para o sucesso ou não da atividade agrícola, haja vista que, por exemplo, nos casos de parceria ou arrendamento, a produção agropecuária dos estabelecimentos irão incorrer algumas despesas que podem inviabilizar economicamente a atividade. Na Bahia, conforme Tabela 11, verificou-se o predomínio entre os agricultores familiares na condição proprietário dos imóveis, no total, 87,4% era proprietários; 5,9% deles utilizavam os imóveis sob a forma de ocupação; 2,1% eram assentados ou que não tinha titulação definitiva de terras; 1,1% dos agricultores ocupavam as terras sob a forma de parceria; 0,8% eram arrendatários; e 2,7% eram produtores em área.

Tabela 11 – Condição do produtor rural familiar em relação às terras - Bahia, Nordeste, Bahia – 2006

Agricultura familiar	Condição do produtor em relação às terras (por número de estabelecimentos, em porcentagem)					
	Proprietário	Assentado sem titulação definitiva	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Produtor sem área
Brasil	74,70%	3,90%	4,50%	2,90%	8,40%	5,60%
Nordeste	67,60%	3,60%	5,20%	3,80%	12,00%	7,90%
Bahia	87,40%	2,10%	0,80%	1,10%	5,90%	2,70%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Na Região Nordeste, embora também se predominasse a condição de proprietários dos imóveis rurais entre os agricultores familiares, o percentual era menor, com 67,6%. Nela, merece destaque a condição de ocupante que corresponde a 12,0% de todos eles. O percentual de produtores sem área e de arrendatários também possuem um valores expressivos em relação à Bahia, com 7,9% e 5,2%, respectivamente. E, é nessa região onde os dados guardam mais proximidades com os do agregado nacional, se comparada ao da realidade da Bahia, no Brasil 74,0%, 7,0% dos produtores rurais familiares são proprietários dos imóveis em que trabalham, 8,4% encontram-se na situação de ocupantes, 5,6% são produtores sem área, 4,5% são arrendatários e 3,9 são assentados sem titulação definitiva.

Conforme o Censo Agropecuário 2006, através de um comparativo entre a Bahia, o Nordeste e o Brasil, percebe-se que é no estado onde existe percentualmente o maior número de proprietários de terras na agricultura familiar. A Região Nordeste, entre as escalas geográficas apresentadas, é aquela que possui, relativamente, o maior número de ocupantes de terras, apresentando um total de 12,0%, outrossim, é a que tem o maior percentual de agricultores familiares que exploram a terra sob a condição de arrendatários e parceiros, 5,2% e 3,8%, respectivamente.

Outra característica da agricultura familiar na Bahia, segundo o Censo Agropecuário – 2006, refere-se ao caso da participação feminina à frente na produção desses estabelecimentos. No estado, o percentual de mulheres que administram tanto unidades familiares quanto não-familiares é menor que a dos homens, no total são 136.249 mulheres com 17,9% de representatividade no campo. Desse total, o percentual de mulheres gerenciando unidades agrícolas familiares

correspondem a 19,2% e nas não-familiares 8,5%. No Nordeste, 16,9% dos estabelecimentos rurais familiares são gerenciados por mulheres, enquanto que nos não-familiares esse total representa 8,2%. No Brasil, 13,7% das unidades agrícolas familiares são comandadas por mulheres, enquanto na não-familiar esse número é de 6,9%. Como se viu, portanto, os números da Região Nordeste e da Bahia, são superiores que o Brasil quando o assunto é a participação feminina no direcionamento das atividades agropecuárias dos estabelecimentos.

Do pessoal ocupado no campo no Brasil, 74,4% estão nas unidades rurais familiares, com mais de 12 milhões de produtores, enquanto que o restante, com aproximadamente 4 milhões de agricultores, representam 25,6% da mão de obra ocupada. Os homens também são maioria entre os ocupados com um percentual de 69,5% do total de agricultores familiares presentes no campo. Em relação ao trabalho de agricultores com idade inferior a 14 anos (trabalho infantil), os números das unidades não familiares são mais positivos que o da agricultura familiar, já que na primeira o total de pessoal ocupado com essa faixa etária era de 3,8%, enquanto que nas familiares, era de 6,1%, em 2006.

Na Bahia, 80,9% dos ocupados no campo estão em unidades rurais familiares, enquanto que nas unidades não familiares o total de 444.173 agricultores, representam 19,1% da mão de obra ocupada. Os homens são maioria entre os ocupados cujo percentual atinge um total de 78,3% do total de agricultores familiares presentes no campo. Em relação ao trabalho de agricultores com idade inferior a 14 anos (trabalho infantil), os números das unidades familiares são mais negativos que os da agricultura não familiar, já que respectivamente possuem os seguintes percentuais sobre cada uma de seus segmentos, 6,1% e 3,8%.

Outro aspecto da Bahia, no Censo Agropecuário – 2006, refere-se ao nível de instrução dos agricultores rurais ocupados nos estabelecimentos, com laços de parentesco com o produtor. De acordo com o documento, o percentual de agricultores familiares que sabiam ler e escrever era de 55,9%, enquanto que nas unidades não familiares era de 61,9%. A qualificação profissional desses agricultores também foi mencionada, cujos números apresentam-se relativamente maiores nos estabelecimentos não familiares, cujo percentual é de 4,0% enquanto que na familiar é de menos de 1,0%. O resultado mostra, portanto, que o grau de instrução dos agricultores é maior nos estabelecimentos não-familiares, os quais também possuem uma maior qualificação profissional.

Outrossim, conforme Tabela 12, deve-se comentar sobre a quantidade de estabelecimentos em que o produtor declarou exercer algum tipo de atividade fora dele. Na Bahia, em 2006, essa quantidade totalizou 253.164 unidades, o que correspondeu a 33,2% do número de unidades agrícolas, tanto familiares como não familiares. Em 30,1% dos estabelecimentos familiares, ou seja, 200.338 estabelecimentos, o agricultor declarou possuir outro tipo de atividade, enquanto que no outro segmento agrícola 55,2%, 52.826 unidades agropecuárias, dos produtores informaram exercer algum tipo de atividade fora do imóvel onde trabalham. Ou seja, relativamente, houve um maior número de agricultores rurais não familiares que declararam ter procurar exercer atividades em outros estabelecimentos diferentes do qual ele trabalha.

Tabela 12 – Número de estabelecimentos em que o produtor declarou ter atividade fora do estabelecimento, por tipo de atividade, segundo a agricultura familiar - Bahia – 2006

Agricultura	Estabelecimentos	Tipo de atividade		
		Agropecuária	Não agropecuária	Agropecuária e não agropecuária
Total	253 164	136 827	106 719	9 618
Familiar (Lei 11. 326)	200 338	115 356	77 806	7 176
Não familiar	52 826	21 471	28 913	2 442

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Na agricultura familiar, dentre os produtores que procuram outro tipo de atividade fora do estabelecimento, 57,6%, ou seja, 115.356, exerceram atividades agropecuárias em outras unidades rurais, 38,8%, 77.806 produtores, trabalharam também em setores não agropecuárias, e 3,8%, 7.176 deles, tiveram ocupação nos dois setores. No caso da agricultura não familiar, em 2006, verificou-se que 40,6%, 21.471 produtores, trabalharam em atividades não agropecuárias, 54,7%, 28.913, em não agropecuárias e 4,6%, 2.442, nos dois setores.

Fazendo-se um paralelo com esses resultados e entre o nível de instrução encontrado sobre os produtores rurais na Bahia, embora não se possa concluir com exatidão os reais motivos que influenciaram a escolha das atividades que eles exerceriam fora do principal estabelecimento em que trabalham, os confronto entre esses dados evidenciam que agricultores rurais familiares poderiam ter exercido atividades no próprio setor devido ao seu baixo nível de escolaridade, ou seja, pensa-se que com menor nível instrução eles só seriam aptos a exercer atividades semelhantes as quais normalmente trabalham. Já no caso dos agricultores não familiares se

observou uma maior escolha pelas não agropecuárias talvez por sua maior capacidade trabalhar em setores cuja exigência por trabalhadores com maior nível escolaridade seria maior.

Por último, convém comentar sobre a quantidade de estabelecimentos rurais familiares na Bahia, no ano de 2006, que obtiveram financiamento para execução de suas atividades. Conforme Tabela 13, verificou-se que nesse ano no estado 78.264 rurais familiares usaram essa modalidade de crédito para alguma finalidade (seja para investimento, custeio, comercialização ou mesmo manutenção do estabelecimento). Esse número significou que 9,4% do total de unidades rurais familiares no Brasil que obtiveram financiamento, contra 5,8% por unidades não familiares. Na Bahia, 89,8% desses financiamentos foram para unidades familiares, enquanto que na não familiar esse percentual foi de 10,2%.

Tabela 13 – Estabelecimentos que obtiveram financiamento, por finalidade, segundo a agricultura familiar, Bahia, 2006

Agricultura	Estabelecimentos que obtiveram financiamento por finalidade			
	Investimento	Custeio	Comercialização	Manutenção do estabelecimento
Total	49.597	20.496	1.303	15.789
Familiar (Lei 11. 326)	44.982	17.798	1.137	14.347
Não familiar	4.615	2.698	166	1.442

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE (2006).

Com relação à distribuição desses financiamentos para a agricultura familiar por finalidade, na Bahia, ela se configurou da seguinte forma: 57,5% deles, ou seja, 44.982 estabelecimentos, recorreram a operações de investimento, enquanto que 22,7%, 17.798, para custeio, 1,5%, 1.137, para comercialização, e 18,3%, 14.347, para manutenção de estabelecimentos. O que implica dizer que predominou na Bahia a utilização do crédito pelas unidades agrícolas familiares, objetivando ou aumentar a produção ou elevar o nível de sua produtividade, em detrimento de seu emprego para atividades de rotina. Situação relativamente semelhante ao que se verificou no Nordeste em 2006, conforme Censo Agropecuário – 2006, cujos financiamentos para a finalidade de investimento concentraram-se em 63,0% deles. No entanto, se comparado ao Brasil, observou-se uma situação diferente em relação à utilização do crédito pela agricultura familiar, pois, como mostrado na Tabela 4, 48,8% dos estabelecimentos utilizaram o financiamento para a finalidade de custeio, 41,3% para investimentos no imóvel, 1,0% para comercialização e 8,9% para a manutenção do estabelecimento.

5.4 APLICAÇÕES DO PRONAF NA BAHIA

Como se viu, alguns números da agricultura familiar na Bahia a destacaram positivamente tanto em relação às estatísticas do próprio estado, quanto em nível regional ou nacional. Por exemplo, o número de estabelecimentos rurais familiares no território baiano é maioria em relação aos não familiares – número que coloca a Bahia, percentualmente, tanto à frente no Nordeste, quanto no Brasil. No estado, a produção da unidade agrícola familiar é superior ao da não familiar em relação à mandioca, e ainda das seguintes qualidades de feijão, fradinho, de cor e preto. Do mesmo modo, na produção pecuária, seus números também são superiores, quanto à produção leiteira de vaca e de cabra; na avicultura, em relação ao número de cabeças (galinhas); e também em relação à quantidade de suínos. Comparativamente, é na agricultura familiar, na Bahia, onde há percentualmente o maior número de ocupados no campo, menos produtores procurando atividades fora do estabelecimento familiar, e mais mulheres à frente da produção do estabelecimento.

Por outro lado, é também na agricultura familiar no estado da Bahia onde se observa, em relação à Região Nordeste, um número relativamente menor de produtores com pouca qualificação profissional, ainda que essa estatística seja inferior ao da realidade brasileira. Do ponto de vista climático, destaca-se a irregularidade de chuvas e sua má distribuição delas no território baiano, característica que, indubitavelmente, tem implicações pouco favoráveis ao desenvolvimento da agricultura no estado, embora lhe deva atribuir o papel de principal obstáculo para o desenvolvimento agrícola na região.

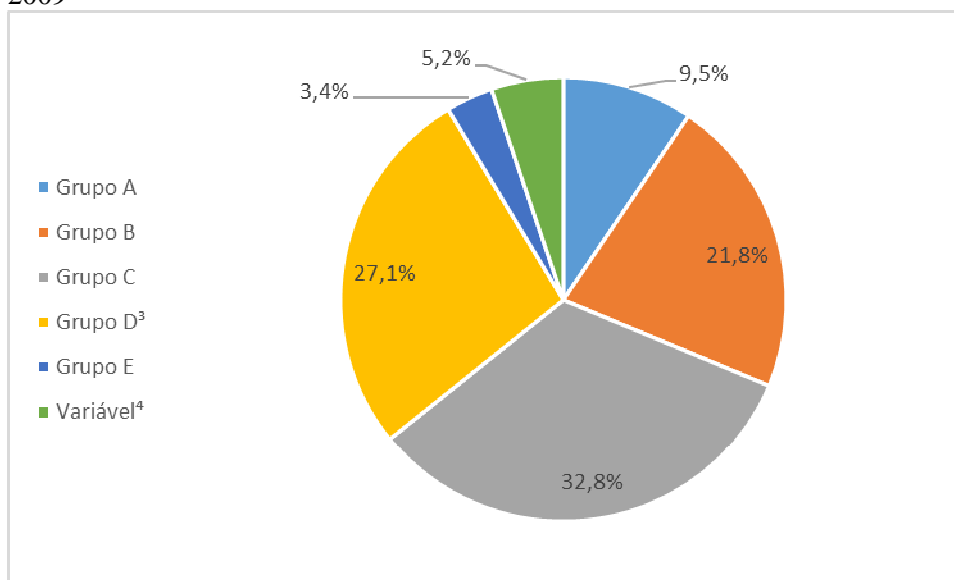
Essa realidade, portanto, somada ao fato de que até o ano de 2004 foi a Região Sul do Brasil a maior beneficiada com o recebimento de um volume substancial de recursos do Pronaf, instiga saber se após esse período o estado da Bahia foi alvo prioritário do programa, dada suas peculiaridades regionais, e a maior concentração, relativa, do número de unidades rurais familiares do país.

Dito isto, a averiguação começará sobre a análise das aplicações do Pronaf na Bahia ao longo da década 2000, iniciando pela apresentação das fontes de recursos utilizadas pelo programa para o financiamento das atividades produtivas rurais familiares. Verificou-se a utilização de dez delas, no período de 2000 a 2009, as quais se observou o predomínio de três, que juntas tiveram uma participação de 80,0% sobre o total dos recursos financiados. Teve-se portanto o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) com uma participação de 38,0% do total, seguido do Fundo de Amparo ao Trabalhador com 24,0%, e o Orçamento Geral da União, com 18,0% de todos eles.

Por modalidade de crédito, ao longo da década de 2000, predominou na Bahia a contratação de operações de investimentos que totalizaram um montante de R\$ 1,83 bilhão, o que correspondeu a 59,2% do total de recursos aplicados no estado. Sendo o restante, R\$ 1,26 bilhão, 40,8% do total, utilizado em operações de custeio. Portanto, como a maior parte do crédito foi utilizada por operações de investimento, pode-se inferir que os recursos utilizados na Bahia tiveram, em geral, como finalidade a reestruturação e/ou modernização dos estabelecimentos rurais familiares, em detrimento de operações para atividades de rotina, como no caso de custeios.

Em relação à soma dos valores do Pronaf utilizados por cada grupo de agricultores familiares na Bahia, cujos integrantes foram melhor especificados no Quadro 2, percebe-se no Gráfico 9 que o maior beneficiado foi o Grupo “C”. Seguido do Grupo “D” com 27,1% e do Grupo “B” com 21,8%. O Grupo “A” cujo público é formado por produtores rurais assentados dos projetos de Reforma Agrária e Crédito Fundiário, obteve 9,5% dos valores financiados. A participação das aplicações do Grupo “Variável”, com dados apenas do período de 2008 a 2009, 5,2% do total. E o Grupo “E” formado por agricultores que possuem a maior faixa de renda, concentraram na década de 2000 cerca de 3,4% dos valores. Com isso, pode-se dizer que alguns grupos de agricultores foram privilegiados já que juntos eles receberam 81,7% dos recursos.

Gráfico 9 – Percentual dos valores¹ aplicados, por enquadramento do produtor rural², Bahia, 2000 a 2009



Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Valores da "soma de montante" do período de 1999 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

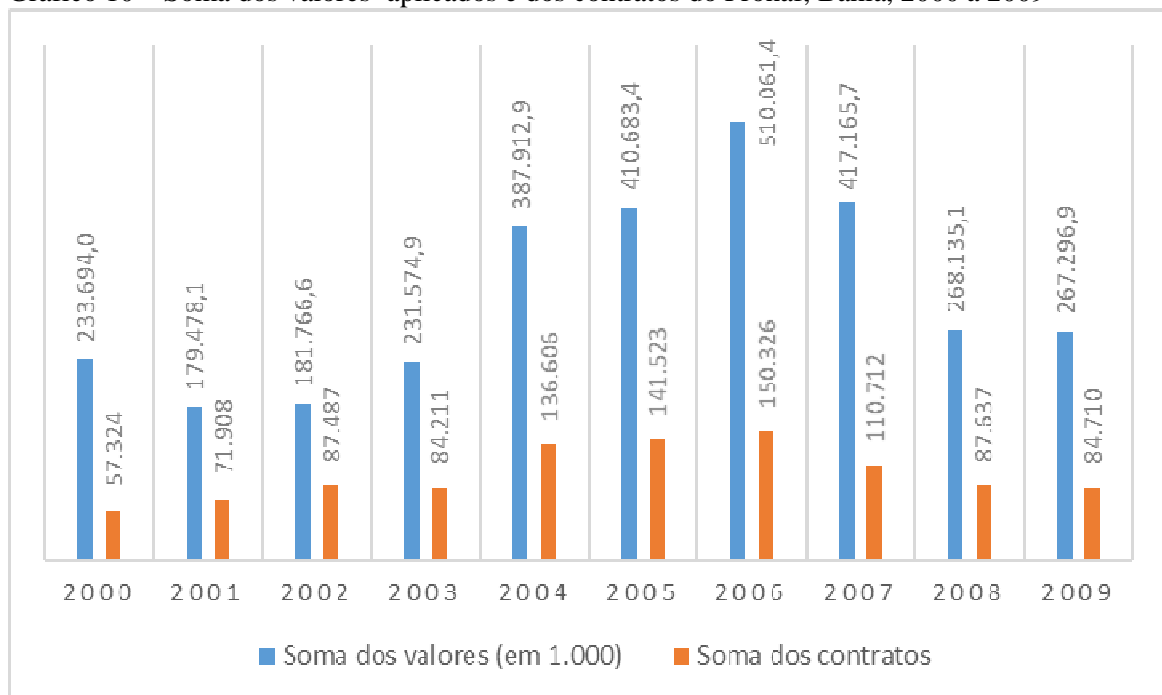
Nota 2: Não há, percentualmente, dados significativos para a agroindústria familiar (0,0%), Grupo A/C (0,3%) e identificado/não registrado (0,0%).

Nota 3: Dados relativos do período de 2003 a 2009.

Nota 4: Dados relativos do período de 2008 a 2009.

Ao todo, foram aplicados da Bahia entre 2000 a 2009, R\$ 3,1 bilhões de reais, como pode-se observar, após a soma, ano a ano, dos valores apresentados no Gráfico 10. Verifica-se no primeiro ano a aplicação de R\$ 234 milhões, valor que caiu 23,2% no ano seguinte, chegando a aproximadamente R\$ 180 milhões, quando praticamente manteve praticamente estável até 2002. No ano de 2003, observa-se uma trajetória ascendente dessas aplicações, chegando em 2006 ao ápice de R\$ 510 milhões. Porém, nos dois anos subsequentes vê-se um gradativa redução, chegando em 2009 a R\$ 269 milhões, valor apenas 15,0% superior à 2000.

Gráfico 10 – Soma dos valores¹ aplicados e dos contratos do Pronaf, Bahia, 2000 a 2009



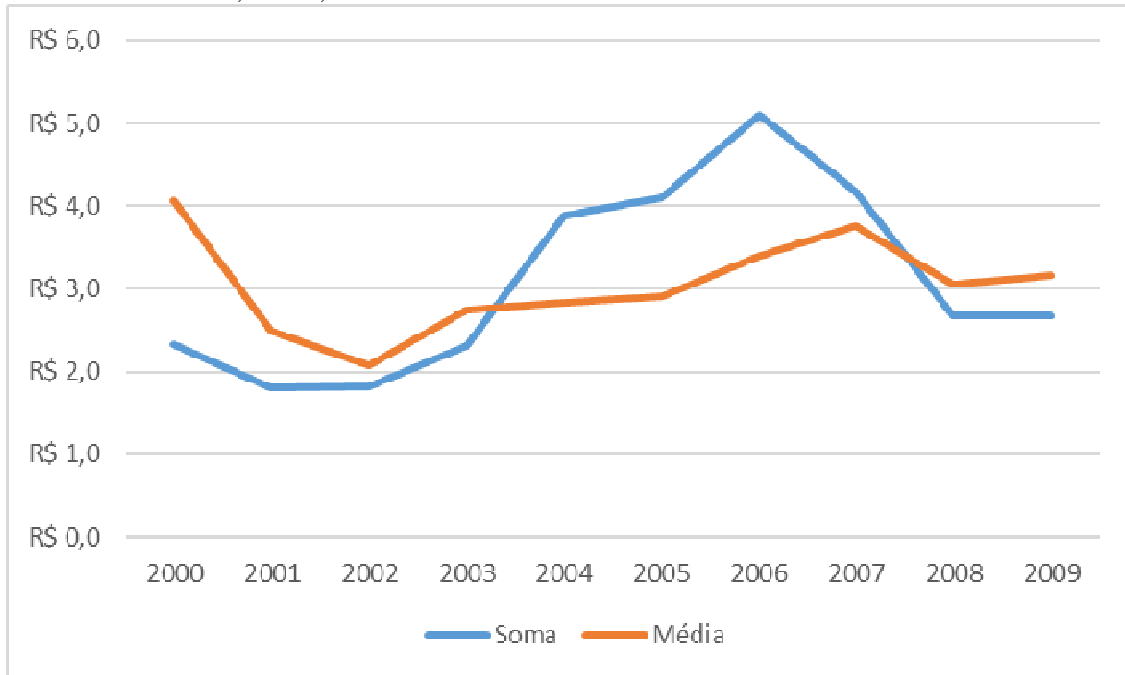
Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Quanto ao comportamento da quantidade de contratos no período ele foi muito parecido com o dos valores totais, com o qual se vê um elevado crescimento deles até a metade da década e uma redução nos três anos finais da série. Os valores médios anuais, que também podem ser observados, possuem o comportamento semelhante aos dos totais entre 2000 a 2003, quando ambos tiveram uma queda e uma posterior recuperação, porém em 2004 se percebe uma estabilidade das aplicações médias em tempo em que os totais crescem vertiginosamente, o que significou um aumento da base de contratos, contendo desse o crescimento médio dos totais aplicados. O comportamento deles volta a se assemelhar em 2006, porém, ao final, o que percebe é uma redução dos valores médios das aplicações na década saindo de R\$ 4.077

no ano de 2000 e chegando a R\$ 3.178, ou seja, 78,0% do valor inicial. O que significa ao longo dos anos a priorização nesse programa de governo do aumento do número de contratos, em detrimento do aumento dos valores unitários.

Gráfico 11 – Soma dos valores¹ totais aplicados (por 100.000) e média dos valores (por 1.000) dos contratos do Pronaf, Bahia, 2000 a 2009

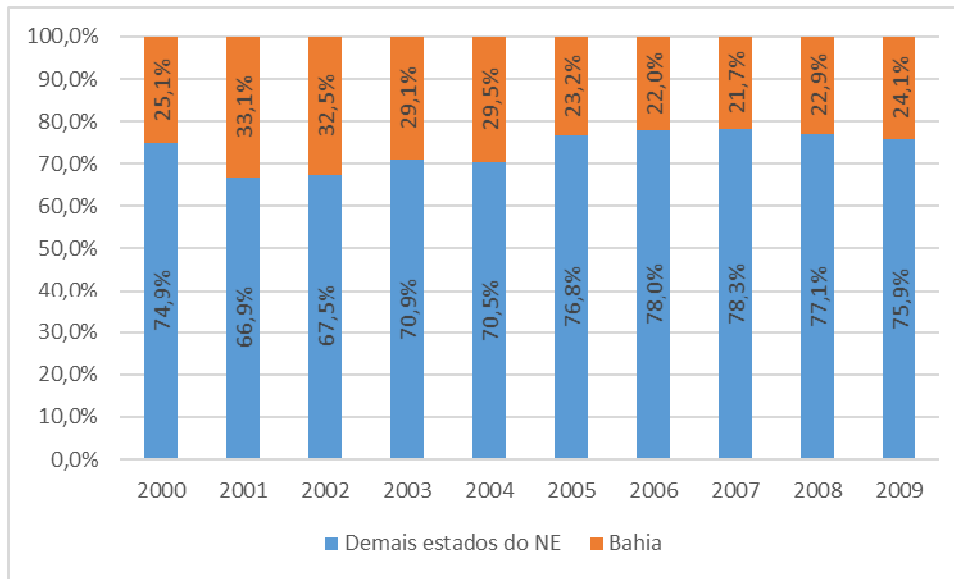


Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Comparativamente ao Nordeste, conforme Gráfico 12, o percentual dos recursos aplicados do Pronaf na Bahia não ganhou relevância ao longo dos anos 2000, mantendo uma média de aproximadamente 26,0% do total na região. Na Bahia ao final da década esse volume praticamente não se alterou, reduzindo de 25,1% em 2000 para 24,1% em 2009. Mas, verifica-se que esse resultado no estado não guarda proporção com o percentual de estabelecimentos rurais familiares em seu território em relação ao Nordeste, já que abriga 31,0% do total em seu território, conforme Censo Agropecuário 2006 – IBGE. Salientar essa distorção consiste no raciocínio de que a Bahia em relação ao Nordeste recebeu recursos aquém da importância que possui a agricultura familiar no estado para essa região, a qual é ainda maior se comparar os dados da Bahia com os do Brasil, pois 15,0% do número de estabelecimentos rurais familiares do país se encontra na Bahia, o qual recebeu apenas 5,0% do total dos recursos nessa década.

Gráfico 12 – Comparativo dos percentuais valores¹ aplicados do Pronaf entre a Bahia e o Nordeste, 2000 a 2009



Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Portanto, tal comportamento dessas aplicações no estado carecem de um maior esclarecimento, sobretudo para que se seja explicada se a tendência de queda desses recursos acompanhou um movimento regional ou nacional, como é mostrado no Gráfico 13. Nele, se percebe que a região do nordestina foi em 2001, em relação a Bahia e os dados agregados sobre o Pronaf no Brasil, a que mais “sofreu”, pois seus montantes se reduziram em 42,0%, aproximadamente. Mas já em 2002 se iniciou uma trajetória ascendente desses números nas três regiões, sendo que em 2006, a Bahia e o Nordeste, os total de recursos aplicados chegaram ao seu ápice em relação ao 2000, quando o volume deles alcançaram um total 2,49 e 2,18 vezes ao aplicado inicialmente.

Mas, no intervalo entre os anos de 2006 a 2007, o Nordeste e a Bahia tomam rumos completamente opostos em relação aplicações desses créditos. Como se observa no Gráfico 13, enquanto o volume de aplicações no Brasil mantém uma trajetória crescente chegando em 2009 a um volume total 2,71 vezes ao encontrado em 2000, os números da região nordestina e do estado baiano despencaram a partir de 2008 chegando, respectivamente, a 1,20 e 1,15 vezes em relação ao encontrado no primeiro ano da década.

Revela-se, no entanto, prudente pontuar a existência de uma conjuntura econômica internacional desfavorável para o Brasil em 2008, quando a chamada “*Crise do Suprime*” desencadeou problemas financeiros que tomou dimensões mundiais o que, portanto,

justificaria uma possível redução das aplicações do Pronaf no Brasil. Ou seja, o Estado brasileiro na busca por remediar os efeitos dessa crise econômica poderia ter adotado uma política fiscal austera que reduzisse o gasto público, que inclusive afetaria o repasse de verbas a programas governamentais, como no caso deste trabalho. Mas o ocorreu em nível nacional foi exatamente o contrário, ampliou-se o volume de recursos aplicados no país mas, as participações do Nordeste e da Bahia se reduziram o que, desse modo, não faz da crise de 2008 um justificativa possível para explicar tal situação.

Gráfico 13 – Comparativo das variações, tendo como base o ano 2000, dos valores¹ aplicados do Pronaf, Bahia, Nordeste e, Brasil, 2000 a 2009



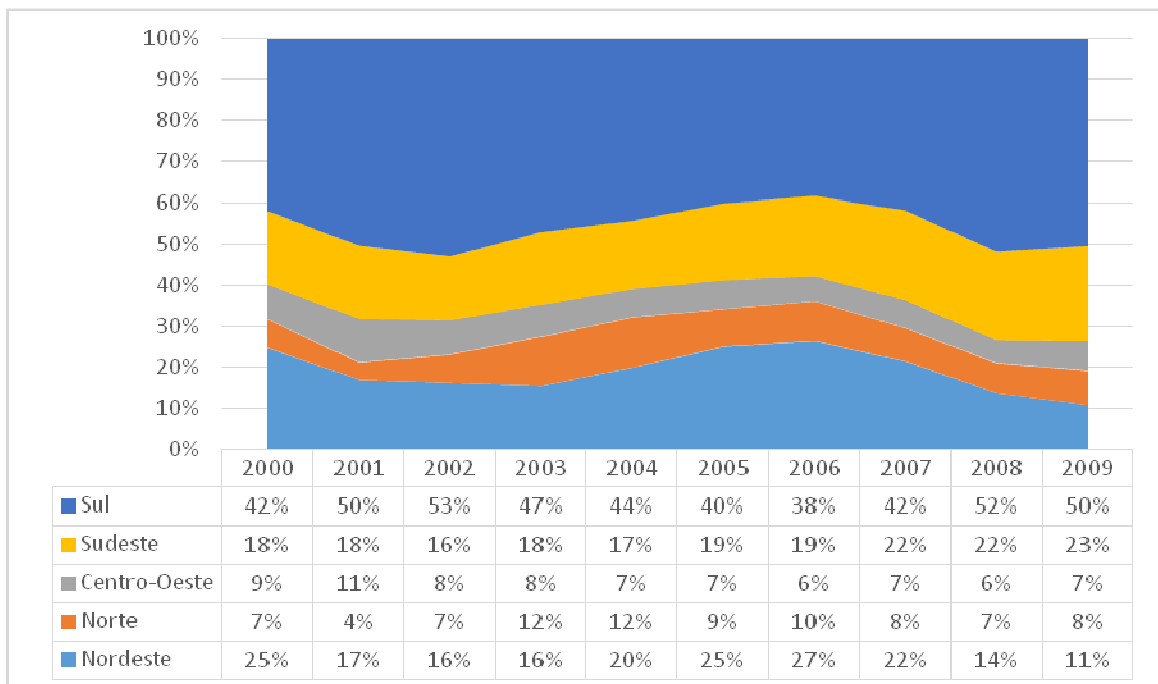
Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Conforme já apresentado nesse trabalho, Mattei (2007) identificou no ano de 1999 a 2004 um desequilíbrio quanto às aplicações do Pronaf entre as regiões brasileiras. A expectativa, no entanto, era que esses recursos pudessem ser melhor distribuídos pelo território brasileiro, dada a suposição de que, a partir de 2003, o programa passaria a ser gerido com uma lógica que concernia à questão social interesses diferenciados. Assim, esperava-se as regiões Norte e o Nordeste, por exemplo, aumentassem sua participação frente ao montante dos valores aplicados do Pronaf no país.

Mas tal expectativa não se concretizou. De acordo com o Gráfico 14 abaixo, do ano de 2000 a 2009 a Região Nordeste viu encolher o seu volume percentual em relação ao total do aplicado no Brasil em 14 p.p., caindo de 25,0% para 11,0%, no final da década, ou seja, se reduziu para menos da metade. Sendo que a participação da região aumentou 8 p.p, saindo no 42,0% em 2000 e indo para 50,0% em 2009. A Região Sudeste do país apresentou evolução significativa de seus percentuais aumento 5 p.p ao longo da década. Já as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram seus números praticamente estáveis, considerando o início e o fim da década.

Gráfico 14 – Distribuição percentual dos valores¹ aplicados do Pronaf, regiões brasileiras, 2000 a 2009

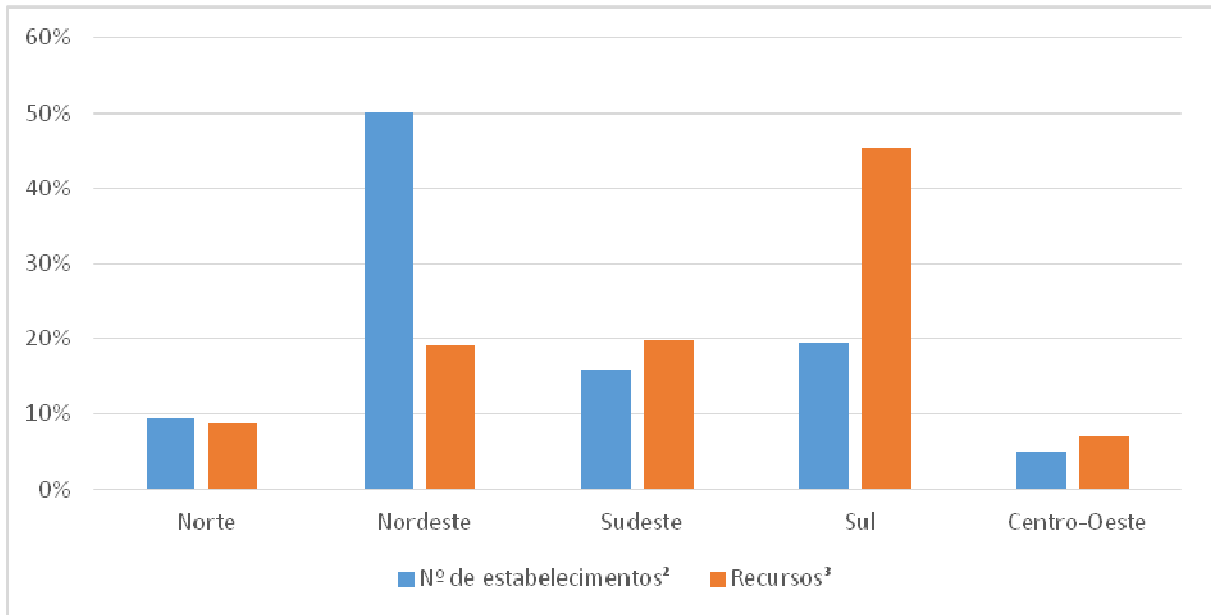


Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Esses últimos dados mostram, portanto, a prevalência de uma concentração dos recursos do Pronaf em algumas regiões do país, notadamente, o Sul e o Sudeste, que juntas de 2000 a 2009, receberam, percentualmente, 65,0% dos recursos. Chama ainda mais atenção se essa realidade for comparada à quantidade de estabelecimentos rurais familiares nas duas regiões, conforme Gráfico 15, abaixo, que juntas somam 35,0% do total no país, enquanto que só no Nordeste o número delas representam 50,0% do todo. Tais comparações, portanto, só reforçam uma substancial tendência de distorção regional das aplicações dos recursos financeiros do Pronaf no Brasil. O que, em tese, pode suscitar um outro olhar da gestão do Programa sobre seus problemas aqui apresentados.

Gráfico 15 – Comparativo entre os percentuais dos valores¹ aplicados do Pronaf e do número de estabelecimentos rurais familiares (Lei 11.326), regiões brasileiras, 2000 a 2009



Fonte: SAF/MDA. Dados atualizados até BACEN: Até 06/2009; BANCOOB Até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI: Até 06/2011; BASA: Até 11/2011; BB: Até 09/2012 e BN: Até 02/2012. Relatório Gerado em 11/01/13.

Nota 1: Os valores aplicados entre 2000 a 2008 foram inflacionados para preços de 2009, via INPC-IBGE.

Nota 2: Número estabelecimentos rurais familiares.

Nota 3: Soma dos montantes do período de 2000 a 2009.

Com isso, abordou-se neste capítulo, alguns aspectos geográficos da Bahia, onde se viu que o estado entre todas as unidades federativas é aquele que possui a maior área de semiárido, o que implica uma menor pluviosidade e distribuição de chuvas por todo o seu território. Em relação aos seus aspectos demográficos, verificou-se que uma minoria da população reside em estabelecimentos rurais, a qual representa 27,5% da população rural do Nordeste e 13,2% da brasileira, sendo a maioria dos indivíduos, no estado, do gênero masculino. Foi encontrado, também, que a taxa média de crescimento anual da população rural na Bahia tem sido negativa, ao longo das últimas duas décadas, 1991-2010, característica que não é exclusiva da Bahia, pois uma tendência semelhante foi observada tanto no Brasil quanto na região nordestina. Quanto ao nível de instrução, foi visto nesse mesmo período uma redução da taxa de analfabetismo no estado, sendo que no campo esse percentual reduziu-se praticamente pela metade.

Verificou-se na Bahia uma má distribuição das terras entre as unidades agrícolas, pois enquanto que o número de estabelecimentos rurais familiares no estado representa um percentual 87,4% sobre o número total, ocupam apenas 12,6% do total da área rural, ou seja, quase 10 milhões de hectares. Desse total quase metade são utilizadas como pastagens e

20,0% delas para lavouras. Dos produtos agrícolas originados das unidades rurais familiares, a mandioca e três qualidades de feijão foram as que possuíram maior representatividade no estado, em 2006. Já os produtos pecuários advindos da agricultura familiar desse período, merecem destaque a suinocultura e a avicultura — com o maior número de cabeças — e a capricultura, com o maior volume de leite produzido, em relação à agricultura não familiar. Foi visto também que 87,4% dos produtores familiares são proprietários dos imóveis nos quais exercem suas atividades, enquanto que, aproximadamente, 6,0% têm sua produção realizada na condição de ocupantes de terras. E, os números relativos à obtenção de financiamentos mostraram que 91,0% deles foram feitos pela agricultura familiar, sendo que, desse total, a maioria dos créditos foram utilizados para operações de investimento.

Essa situação também é válida para as aplicações do Pronaf na Bahia, entre 2000 a 2009, quando do total, a maioria foi destinada para financiamentos que contemplavam a reestruturação das propriedades ou inversões produtivas. Outrossim, foi visto que 80,0% dos recursos tiveram origem do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Do total das aplicações, cerca de 82,0% delas se concentraram no grupos “B”, “C” e “D”, cada um, respectivamente, com 22,0%, 33,0% e 27,0%.

Fazendo-se um balanço do histórico das aplicação do Pronaf na Bahia, identificou-se um crescimento bastante significativo entre 2001 a 2006, quando a soma desses valores, praticamente, triplicou nesse período, embora três anos depois se reduzisse a um nível bem próximo ao encontrado no início da década. Essa situação foi muito semelhante ao que se verificou no Nordeste, mas diferente do que ocorreu entre os anos de 2006 e 2009 no Brasil, quando as aplicações do Pronaf se mantiveram dentro de uma trajetória ascendente. Por último, foi visto que ao longo da década de 2000, a concentração espacial dos recursos do Pronaf persistiu de forma semelhante ao que foi visto nos anos iniciais, com a Região Sul sendo o principal *locus* desses recursos, detendo aproximadamente 50% deles, enquanto que o Nordeste perdeu mais da metade dos recursos lhe destinados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), como se viu, está inserido em um contexto maior de discussão, denominada por “questão agrária, a qual remete desde a década de 1950 no Brasil. Nesse período que se observou uma intensa discussão a respeito de uma reforma agrária que pudesse contribuir positivamente para o aumento da industrialização do Brasil. Já que o padrão concentrador da estrutura fundiária brasileira prejudicava o progresso do desenvolvimento do país dado o baixo nível de renda entre os trabalhadores rurais brasileiros, a reduzida capacidade com que tinha o setor agropecuário em fornecer um quantitativo crescente de bens agrícolas para o desenvolvimento econômico do país, e a grande dificuldade desse setor em ceder parte de sua massa de trabalhadores para se agregar à quantidade disponível para a utilização da indústria.

Desse modo, em termos clássicos, a questão agrária estaria relacionada às dificuldades encontradas no campo para contribuir com elementos necessários para o desenvolvimento econômico do país, como itens agrícolas e mão de obra. Mas, outros entendimentos sobre o tema também foram abordados ao longo desse estudo, segundo os quais tal discussão teria uma conotação mais sociológica ligada à luta camponesa por parcelas de terras. Nesse sentido estaria tal termo vinculado a uma luta permanente do campesinato por terras, dada à contradição estrutural que se tem no capitalismo, no qual frequentemente se observa a produção dialógica de pobreza e riqueza.

Mas com o estabelecimento de um perfil político ditatorial no Brasil e a modernização agrícola brasileira, a questão agrária nos termos clássicos perde o seu sentido, pois com a implantação da ditadura militar no país, a liberdade para os questionamentos sobre algumas decisões do Estado fora cerceada, ao mesmo tempo em que se privilegiou um modelo de produção agrícola baseada no que denominaram como modernização conservadora. Verificando-se, então, a “união” entre a indústria nacional e os grandes empreendimentos rurais o que gerou simbioticamente resultados positivos para ambos os lados, os quais foram apontados como decisivos para o desenvolvimento econômico brasileiro. Assim, agricultura patronal passou a incorporar inovações tecnológicas produzidas pela indústria nacional que inevitavelmente elevou a produtividade desses estabelecimentos rurais, passando a elevar de forma significativa a produção agrícola e liberar mão de obra para uso da indústria.

Com isso, a agricultura camponesa atravessou um longo período no século XX sem uma assistência efetiva do Estado brasileiro para enfrentar problemas como carência de terras e créditos para a ampliação e manutenção de suas atividades. Até que, com a redemocratização do país e a grave crise financeira que ainda surtia efeitos na década de 1990, verificou-se um aumento das pressões sociais no campo por políticas públicas mais focadas no atendimento das necessidades dos camponeses. Verificando-se assim a reformulação de um modelo de reforma agrária, nesse momento, em sintonia com a readequação das funções do Estado, diante de um quadro de grave crise financeira, as quais o compeliu à criação de um programa de crédito voltado a atender as necessidades produtivas desses produtores, o Pronaf.

Tal programa que se solidificou como política pública no Brasil e ganhou abrangência nacional, porém em seus anos iniciais constatou-se uma forte concentração espacial de suas aplicações no território nacional, em especial na Região Sul do país. Fato que incitou um questionamento sobre a eficácia do programa em relação ao atendimento das necessidades creditícias da agricultura familiar, principalmente se comparada aos dados da Região Nordeste, onde se localizavam cerca de 50,0% de todos estabelecimentos rurais familiares, mas que recebia até 2004, apenas de 17,0% dos recursos e, aliada a isso ainda estava as graves dificuldades climáticas associadas à irregularidade de chuvas. Nesse contexto, também, não se pode deixar de destacar a Bahia por abrigar, aproximadamente, um terço do número de agricultores familiares e de ter 69,0% de seu território localizado na região semiárida.

E, como se observou, após um período crescente das aplicações na Bahia, especificamente entre 2001 a 2006, que seguiu a mesma tendência verificada na Região Nordeste, o volume desses recursos caiu no estado a um nível somente 15,0% superior ao registrado no início da década, enquanto que o do Nordeste, este número foi de apenas 20,0%. Todavia, no Brasil, a tendência de crescimento do volume de recursos do Pronaf, manteve-se em um ritmo sempre crescente, verificando em 2009 uma quantidade de recursos aplicados 135,0% maior que no ano 2000. Com a análise das aplicações do Programa entre as regiões brasileiras, percebeu-se que a soma dos montantes da Região Sul do país, cresceu 8 p.p. na década 2000, chegando a concentrar 50,0% de todos eles em 2009, enquanto que no Nordeste, houve uma queda de 14 p.p., concentrando em 2009 apenas 11,0% de todos os recursos, ao final.

Ademais, internamente, no estado da Bahia, foi visto que três grupos, entre os seis mencionados de agricultores familiares na Bahia concentraram aproximadamente 81,0% dos créditos do Pronaf. Assim, os grupos “A” e “B” como aqueles de menor renda, juntos

concentraram 31,0% de todos os créditos do Pronaf na Bahia, o Grupo “C”, 33,0%, entendendo que seus beneficiários tenham uma faixa intermediária de renda entre os dois grupos mencionados e o “D”. O grupo “D”, que no ano 2000, acumulou cerca de 27,0% de todos os créditos aplicados do Pronaf no estado.

Considerando, portanto, as características peculiares da pluviosidade do território baiano e os dados da agricultura familiar na Bahia, conclui-se que os produtores rurais familiares do estado não foram, em relação aos outros agregados brasileiros, relativamente beneficiados após a mudança de gestão no governo federal, em 2003. Mas inclusive se verificando uma concentração espacial desses recursos ao final dos anos 2000 notadamente na Região Sul do país. Espera-se, desse modo, que com a continuidade do Pronaf na década seguinte, novos instrumentais sejam utilizados para que essa tendência se reverta, e por fim, quiçá se observe uma distribuição mais equitativa dos recursos desse programa, considerando para tanto as dificuldades produtivas de algumas regiões do país, como no caso do Nordeste e da Bahia.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec;Anpocs;Editora da Unicamp, 1992.
- ALMEIDA, Rosemeira A. e Paulino, Eliane T. Fundamentos Teóricos para o entendimento da questão agrária: breves considerações. **Geografia**, Londrina, v. 9, n. 2, p. 113-127, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/10164/8928>>. Acesso em 25 nov. 2012.
- ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. 2013. Disponível em: <http://redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agriculturafamiliar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf/view> >. Acesso em: 12 jan. 2013.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Conselhos do PRONAF: quando a parceria faz a diferença**. 2011. Disponível em: <<http://www.ch.ufcg.edu.br/raizes/pdfs/2101/Artigo-05.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.
- BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Fortaleza-CE, 2003.
- BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A **Público-Alvo e Condições Operacionais dos Grupos e Linhas do PRONAF**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/pronaf/grupos_e_linhas/grupos_linhas/tabela_dos_grupos_07_2012.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.
- BERTERO, J. F. Sobre a questão agrária. **Revista Mediações**, Londrina, v. 5, n.1, 2000.
- BRASIL. **Lei Nº 11.326, promulgada em 24 de julho de 2006**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 26/02/2012.
- BRASIL **Lei Nº 06.746, promulgada em 10 de dezembro de 1979**. Disponível em: <https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm>. Acesso em: 26/02/2012.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- CAIO PRADO JÚNIOR. **A questão agrária**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF**. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/esa/art/199704-070-082.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.
- COSTABEBER, J.A.; CAPORAL, F.R. **Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável**. In: VELA, H. (Org.). **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul**. Santa Maria: UFSM/Pallotti, 2003. p. 157-194.
- DATAPREV. **Definições básicas**. Disponível em: <<http://www.dataprev.gov.br/servicos/cadint/DefinicoesBSegurado.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2012.
- DELGADO, G. da C. (2005). A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, IPEA, p. 51-90.
- DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p.56-62, jul./set.2001. Disponível em:

<http://www.pvnocampo.com.br/agroecologia/agricultura_familiar_e_politicas_publicas.pdf>
Acesso em: 24 fev. 2012.

EDELWEISS, F. S.. Parceria rural: desenvolvimento responsável. *Revista Bahia Agrícola On Line*, v. 2, n.2, mar. 1998. Disponível em:

<http://www.seagri.ba.gov.br/RevBaAgr/rev_031998/capa.htm>. Acesso em: 7 mar. 2013.

FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília, 1996. .

FELÍCIO, M. J. Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão.

Geografia, Londrina, v. 15, jun. 2006. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/6661/6012>>. Acesso em: 22 fev.2012.

FERNANDES, B. M. **Questão agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial, 2004.

Disponível em:

<http://www.geografia.ffe.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/Bernardo_QA.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012.

GUANZIROLI, Carlos E.. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online], v.45, n.2, p. 301-328, 2007. ISSN 0103-2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n2/04.pdf>>. Acesso em 11/04/2011.

GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (O Mundo hoje, 29).

HOFFMANN, Rodolfo ; NEY, Marlon Gomes. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**: a evolução da agricultura na sociedade capitalista. Porto: Portucalense, 1972.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Tradução de C. Iperoig. 3. ed. São Paulo: Proposta editorial, 1980.

KAMIMURA, Arlindo; OLIVEIRA, Aline de and BURANI, Geraldo F. A agricultura familiar no Brasil: um retrato do desequilíbrio regional. **Interações** (Campo Grande) [online], v.11, n.2, p. 217-223, 2010.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1985.

IBGE.[Portal]. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/default.shtm>. Acesso em: 26/02/2012.

INCRA. .[Portal]. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria>>. Acesso em: 26/02/2012.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. **Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar**: uma releitura sobre a construção do PRONAF. 2011. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O347.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo soc.** [online], v.11, n.2, p. 97-128, 1999. ISSN 0103-2070.

- MATTEI, Lauro. Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: o caso recente do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, jan./mar.2007. Disponível em: <http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros_Publicados/docs/ren2007_v38_n1_a9.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.
- MELLO, Roxane Lopes de. **Agricultura familiar, sustentabilidade social e ambiental**. 2011. Disponível em: <http://www.agro.unitau.br:8080/dspace/bitstream/2315/137/1/Roxane_AF.DS.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. Questão agrária e reforma agrária: algumas reflexões. In: **Temas e Matizes**, n. 14, p.103-114, 2008.
- MERA, Claudia Maria Prudêncio de. A questão agrária no Brasil: as contribuições de Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA — ANPEC-Sul, 11., Curitiba. 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-04-a_questao_agraria_no_bra.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2012.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estud. av.** [online], v.15, n.43, p. 83-100, 2001. ISSN 0103-4014.
- PASSOS GUIMARÃES, Alberto. **Quatro séculos de latifúndio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 255 p.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estud. av.** [online], v.20, n.57, p. 355-383, 2006. ISSN 0103-4014.
- RANGEL, Ignácio. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000.
- RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, v.2.
- REGO, Rubem Murilo Leão. Dilemas da questão agrária brasileira: tem futura a reforma agrária. **São Paulo em Perspectiva**, v.7, n.3, p.21-29, jul./set., 1993. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v07n03/v07n03_03.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2013.
- REYDON, Bastiaan P.; PLATA, Ludwig A.. **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil**. Série Pesquisa. [200?]. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/portal/nead/institucional/Estudos_NEAD>. Acesso em: 15 set. 2012.
- SABOURIN, Eric. Que política para a agricultura familiar no segundo Governo Lula. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SANTOS, J. A. G. **Agricultura familiar e políticas públicas: uma análise socioeconômica do PRONAF**, 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp106174.pdf>>. Acessado em: 2 dez.2010.
- SAUER, S. **Agricultura Familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. (Texto para Discussão, 30).

SAUER, S. Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/art/201004-098-126.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.

SEBRAESP. **A parceria agrícola**. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br/PortalSebraeSP/Biblioteca/Setores/Agronegocio/Paginas/Aparceriaagricola.aspx>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHMITZ, H.; MOTA, D.M. Agricultura familiar: elementos teóricos e empíricos. **Revista Agrotrópica**, Itabuna, v.19, p.21-30, 2007.

SCHNEIDER, Sergio et al. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/historico_Pronaf.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

SEI. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=850&Itemid=329>. Acesso em: 26 jan.2012.

SEI. **A Bahia no Nordeste e no Brasil (2009)**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=110>. Acesso em: 26/02/2012.

SEI. **A Bahia no Nordeste e no Brasil (2010)**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=110>. Acesso em: 26/02/2012.

SEI. **Indicadores econômicos comparados 2002 – 2009**. Salvador. 2011. v. 3. Anual. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=110>. Acesso em : 26/02/2012.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**. Nova economia. Belo Horizonte — MG. [s.n.], 1997. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_novo_rural_brasileiro.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.