



Anais do V Encontro da Rede de Estudos Agrários

"Fases da agricultura familiar na diversidade do rural brasileiro"

16, 17 e 18 de junho de 2015

Alfenas - MG

A FRAGMENTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR: E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

131

Jonatan Alexandre de Oliveira – Mestrando em Geografia UNESP/Rio Claro
Jonatanr0x@globomail.com

José Giacomo Baccarin – Prof Dr. UNESP/Rio Claro
baccarin@fcav.unesp.br

Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira – Prof (a) Dr. UNESP/Rio Claro
Darlene-ferreira@uol.com.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal realizar contextualizações sobre a atuação do Estado 1960 e 1990, enfatizando o processo de fragmentação da agricultura familiar diante do processo de modernização da agricultura. Posteriormente, destacou-se o processo de construção de políticas públicas para agricultura familiar. Estudar parte do contexto da agricultura brasileira é uma forma de compreender a atuação do Estado em diferentes contextos, privilegiando basicamente a classe latifundiária. A partir da década de 1990, inicia-se o processo de construção de políticas públicas para agricultura familiar, institui-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Neste contexto, o trabalho buscou demonstrar o processo de formação de políticas públicas para agricultura familiar, enfatizando que a partir da década de 1990, iniciou-se um novo contexto para agricultura familiar. Ressalta-se que ainda que seja pequeno o número de agricultores familiares que tem acesso a políticas públicas, consideremos que a tendência é aumentar os esforços do Estado e, conseqüentemente o número de agricultores vinculados aos programas.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS; AGRICULTURA FAMILIAR; COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO; MDA; MDS.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem com objetivo principal demonstrar o desamparo da agricultura familiar frente as intervenções do Estado entre 1960 e 1990 e, posteriormente realizou-se apontamentos sobre o processo de construção de políticas públicas para agricultura familiar.

O texto aborda de forma breve os principais aspectos concernentes ao processo da modernização da agricultura brasileira considerando como análise a atuação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNRC). Portanto, buscou-se informações teóricas que apresentassem as culturas contempladas pelo processo de modernização da agricultura com o intuito de demonstrar a distribuição de créditos por regiões e, sobretudo, o processo de fragmentação da agricultura familiar.

O interesse pelo objeto de estudo justifica-se pelo contexto histórico de políticas públicas para agricultura patronal, sobretudo em relação a atuação do estado entre 1960 e 1990, demonstrando a exclusão da categoria agricultura familiar, especialmente, em relação a atuação do estado mediante ao processo de modernização da agricultura brasileira.

Para o desenvolvimento do trabalho realizou-se uma ampla revisão bibliográfica, abordando questões fundamentais relacionadas a geografia agrária, como por exemplo: políticas públicas, modernização da agricultura, multifuncionalidade, pluriatividade e economia rural. Posteriormente realizou-se um levantamento de dados primários e secundários sobre políticas públicas para agricultura familiar.

Para a compreensão da atuação do estado entre 1960 e 1990, utilizamos como forma de análise o materialismo histórico dialético, compreendendo as contradições do campo, especialmente em relação as políticas públicas adotadas pelo Estado.

O CONTEXTO DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

Como o objetivo do trabalho é demonstrar a atuação do Estado diante do processo de modernização da agricultura e evidenciar o processo de fragmentação da agricultura familiar entre 1960 e 1990. Ressalta-se que o objetivo deste não é demonstrar de forma específica o processo de modernização da agricultura, mas sim contextualizar e refletir sobre a atuação do Estado diante desse processo.

Portanto, o ponto de partida deste é a partir do pós segunda guerra mundial, ou mais precisamente no início da década de 1960, quando se pode dizer que se inicia no

Brasil um planejamento nada organizado. Sobressaindo o intenso processo de importação de meios técnicos-científicos para o campo, conseqüentemente a subordinação da agricultura familiar frente essas novas exigências da agricultura capitalista.

A estratégia econômica adotada pelo Estado era com base na substituição de importações e, aumento das exportações com objetivo de equilibrar a Balança Comercial, alguns autores da geografia, econômica e sociologia como, por exemplo, Goodman, Sorj & Wilkinson (1985) denominam esse momento como modernização conservadora da agricultura brasileira. Esse modelo de desenvolvimento se enfraquece devido aos seguintes fatores: impactos recessivos oriundos das duas crises de petróleo na década de 1970, crise da economia internacional em 1980, justa-se a isso a política do governo militar de caráter conservadora na década de 1980 e problema da dívida externa, fatores contribuíram para o enfraquecimento deste padrão de desenvolvimento agrário.

De acordo com o referencial teórico analisado, considera-se que o processo de marginalização da agricultura familiar foi mais intenso entre 1960 e 1980. O Estado privilegiava determina classe social e, sobretudo direcionava seus financiamento à produção de monoculturas de exportação.

Afora, as condições relativamente favoráveis da demanda externa e a política de minidesvalorização (que incentivou as exportações agrícolas), outros fatores de peso contribuíram para explicar a evolução indicada, começando pelas características do processo de relativa “modernização” que envolveu a agricultura brasileira desde os anos 50. Essa modernização, a nível tecnológico, beneficiou fundamentalmente as culturas do café, algodão, cana-de-açúcar, soja, laranja, batata e trigo, os cinco primeiros produtos de exportação. E foram estas culturas que puderam então desfrutar dos subsídios concedidos aos insumos químicos e que sofreram um processo de mecanização mais acentuado. Contribuiu no mesmo sentido a concentração do crédito rural especialmente em torno dos produtos citados e para os grande proprietários, em função das maiores garantias que podem oferecer. (SERRA, 1982, p. 41)

O processo de modernização da agricultura brasileira tem origem na década de 1960, com a elevação das importações para abastecer o mercado agrícola nacional. Entretanto, esse processo é consolidado na década de 1960, com a implantação de um setor industrial nacional, voltado para a produção de equipamentos agropecuários e insumos agrícolas.

Segundo Hespanhol (2000) no início da década de 1960 o Estado segue um plano de desenvolvimento rural privilegiando a grande exploração em detrimento das unidades produtivas familiares qualificadas como secundária e/ou acessória daquela, limitando-se aos aspectos concernentes à modernização da agricultura. A principal política agrícola da década de 1960, constituiu-se no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)¹.

Visava a dar suporte a um importante processo de modernização da atividade agrícola que implicaria a crescente absorção, pelo setor, de máquinas e insumos modernos. Tais transformações correspondiam, de um lado aos interesses da indústria nacional produtora desses bens, que precisava ampliar o mercado para sua produção em crescimento, e de outro, à necessidade de geração de excedentes agrícolas exportáveis, que produzidos a um custo mais reduzido se tornariam competitivos no mercado internacional (FÜRSTENAU, 1987, p. 139)

Sobre a operacionalização do SNCR,

O SNCR era constituído pelo Banco Central do Brasil (BACEN), Banco do Brasil S/A (BB), Banco de Crédito da Amazônia S/A (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Os bancos Estaduais, Caixas Econômicas, Bancos Privados, Sociedade de Crédito, Financiamentos e Investimentos e Cooperativas de Crédito poderiam participar das operações de crédito rural de forma auxiliar (MUSSUQUITTI, 1998, p. 54)

O SNCR operava com linhas de financiamento subsidiados, dando continuidade ao processo de modernização tecnológica da agricultura, ressalta-se a centralização de recursos financeiros e o favorecimento da pequena classe de grandes latifundiários “O crédito rural destinou-se aos investimentos em armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos de origem agrícola; ao custeio da atividade e ao processamento de comercialização; e à utilização de insumos modernos” (MUSSUQUITTI, 2010, p. 3), com intuito de gerar uma elevação das exportações e diminuir as importações, resultando em um saldo positivo da balança comercial.

Sobretudo, “o papel do Estado foi fundamental, pois através de diversos mecanismos criou condições necessárias para que parcela dos produtos se integrasse à nova dinâmica da agricultura brasileira” (HESPANHOL, 2000, p. 12).

Embora o SNCR tenha tentado promover o desenvolvimento do espaço rural brasileiro “os resultados não foram homogêneos, já que o crédito concentrou-se em algumas regiões, culturas e grupos de produtores” (MUSSUQUITTI, 2010, p. 4). Sobretudo o sistema nacional de crédito

¹ Lei 4.829, de 05.11.1965, sendo regulamentada pelo Decreto-Lei 58.380, de 10.05.66.

privilegiou as grandes monocultura destinadas ao mercado externo” A Tabela 1 - um demonstra a distribuição da produção de algumas monoculturas destinadas ao mercado externo.

Tabela 1 – Distribuição da produção física de algumas lavouras por estabelecimentos (ha) agrupados segundo a área total: 1970 e 1980 (em porcentagem)

| Lavoura | Menos de 10 | | 10 a 50 | | 50 a 100 | | 100 e mais | |
|-----------------------|-------------|------|---------|------|----------|------|------------|------|
| | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 |
| Arroz | 19,5 | 13,3 | 23,8 | 14,5 | 11,5 | 9,3 | 45,2 | 62,9 |
| Café | 9,6 | 9,9 | 29,5 | 30,4 | 14,3 | 46,6 | 46,6 | 44,8 |
| Cana de açúcar | 4,2 | 1,8 | 11,7 | 7,8 | 6,7 | 5,7 | 77,4 | 84,7 |
| Feijão | 32,8 | 26,9 | 40,4 | 39,3 | 10 | 12,4 | 16,8 | 21,4 |
| Mandioca | 34,5 | 37,9 | 44 | 40 | 9,6 | 9,5 | 11,9 | 12,6 |
| Milho | 19,9 | 14,8 | 44,3 | 41 | 11,3 | 12,3 | 24,5 | 31,9 |
| Soja | 14,5 | 4 | 46,3 | 29,3 | 8,9 | 12,9 | 30,3 | 53,8 |
| Trigo | 5,6 | 2,1 | 31,2 | 29,3 | 15,5 | 50,5 | 50,5 | 53,1 |

Fonte: Graziano da Silva, 1981, p. 108 (*) Adaptado pelo autor.

Contatou-se que a pequena produção familiar (até 50 ha) se destacava pela produção alimentos básicos (feijão, mandioca, milho e arroz) esses alimentos fazem parte da cultura alimentar do brasileiro. Entretanto, a tabela nos mostra a contradição entre agricultura familiar que é caracterizada pelo fornecimento de gêneros alimentícios para o abastecimento interno e, de outro lado, as monoculturas destinadas ao mercado externo (Cana-de-açúcar, Café, Soja e Trigo)

Essa análise evidencia a concentração de crédito estimulada pelo SNRC, sobre o processo de concentração de crédito (ARAÚJO, 1983); e, (MASSUQUITTI, 2010) exemplificam essa questão e, evidenciam que a) apenas 8,3% dos estabelecimentos rurais participavam do SNCR em 1970, sendo que em 1975 esse valor elevou-se para 14,4% b-) o Banco do Brasil do Brasil favorecia, no fornecimento de crédito, os médios e os grande proprietários c-) os produtos de exportação eram os mais beneficiados, em 1976, dentre eles café, à cana-de-açúcar e à soja. 13,2% era voltado apenas para o trigo nesse mesmo momento e d-) a concentração por região ocorreu no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste e os estados que mais receberam crédito, em 1975, foram São Paulo (19,7%), Rio Grande do Sul (18,6%), Paraná (13,9%), Minas Gerais (13%) e Goiás (7,1%). Esses dados evidenciam as disparidades da atual estrutura agrária brasileira,

constatando que as regiões agrárias mais desenvolvidas do país estão situadas na região Centro-Sul.

Neste contexto, Através do resgate histórico o trabalho evidencia o papel fundamental das políticas públicas implementadas no início da década de 1990, com intuito de reparar as disparidades regionais oriundas do processo de modernização da agricultura entre 1960 e 1990.

Deve-se ressaltar a concentração espacial do projeto modernizante, abrangendo basicamente os Estados do Centro-Sul brasileiro (MG, GO, RJ, PR, SC e RS). Por seu turno, ocorre paralelamente um movimento de concentração de produção, abrangendo um número relativamente pequeno de estabelecimentos (entre 10 e 20% dos estabelecimentos rurais, conforme o indicador de modernização que se tome), que respondem por parcelas crescentes da produção. (DELGADO, 1985, p. 42)

As demais regiões do país e os múltiplos agricultores familiares não incorporados a política adotada pelo Estado, não acompanharam o padrão de crescimento das regiões beneficiadas pelo processo modernização da agricultura, especialmente em relação as disparidades regionais originárias do nível de tecnologia empregada no campo.

Pequena parcela de agricultores familiares se integraram ao processo de modernização da agricultura, sobretudo desempenhando papéis secundários dentro do espaço rural. “Há mesmo que admitir que significativas parcelas de agricultores residentes em estabelecimentos minúsculo constituem-se numa força de trabalho sobrando, de difícil possibilidade de absorção em qualquer ramo produtivo da economia rural” Delgado (1985, p. 42).

A classe latifundiária sempre foi a mais beneficiada pelo SNCR, a questão fundamental do processo de desenvolvimento rural no país estava associada a necessidade de elevar a produtividade e aumentar as exportações.

Com o intenso processo de concentração de Crédito Rural aumentam-se as pressões sobre o Estado.

Nesse processo, os movimentos sociais rurais ganharam força, destacando-se as ligas camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER), entre outros. Em contraponto tais reivindicações, o Estado deu continuidade à política de colonização. (DAVID e CORRÊA, 2002, p. 6)

Entretanto, existiam duas frentes que distintas impulsionavam o desenvolvimento do espaço agrário brasileiro: por um lado, os que defendiam uma reforma agrária,

basicamente sustentado por agricultores marginalizados diante do processo de modernização da agricultura, e por outro lado, a classe latifundiária privilegiada pelas ações do Estado atuando no financiamento da produção através de linhas especiais de crédito para pequena parcela de produtores rurais, entendendo que a modernização agrícola era uma forma de promover o desenvolvimento econômico do Brasil.

A construção de uma nova perspectiva para o desenvolvimento rural, vem sendo influenciada pela academia desde a década de 1980, aumento a expressividade dos movimentos de reforma agrária.

Na década de 1980 as organizações e movimentos sociais que haviam sido reprimidos durante a ditadura militar retornaram ao cenário político (Sader, 1988). Contudo, a diferença dessa época, é que na década de 1990 o escopo de ação dos movimentos e das organizações sociais parece ter se alterado, pois deixaram de ser apenas reivindicativos e contestatórios, passando também a ser proativos e propositivos. Acrescente-se a isto o fato de que várias organizações da sociedade civil ganharam diversidade e espessura, podendo-se citar como exemplos as organizações não-governamentais (ONGs), as associações, as cooperativas, entre outras. De uma maneira geral, pode-se dizer que a sociedade civil readquiriu e ampliou a diversidade de formas e expressões de sua complexidade política o que, sem surpresa, acaba estimulando conflitos e disputas, e às vezes revelando suas contradições. (SCHNEIDER, 2010, p. 4)

As reivindicações ocorridas no final da década de 1980 e, início dos anos 90, estavam relacionada ao crescimento da insatisfação da população brasileira, sobretudo no que diz respeito ao modelo de política pública adotada pelo Estado.

O aparecimento de movimentos sociais que caracterizaram esse momento como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA), reivindicando distribuição homogênea de Crédito Rural, melhoria de preços, incentivo a comercialização dentre outros.

As unidades produtivas familiares ganham um novo escopo na década de 1990, tornando-se tema central nas discussões acadêmicas em torno da agricultura familiar, especialmente pela produção de alimentos para populações em situação de insegurança alimentar, entretanto, salienta-se que a agricultura familiar como os agricultores que hoje são assim denominados sempre existiram, e não se trata de uma novidade Hespanhol (2000) salienta que é de práxis reconhecer que foi na primeira metade da década de 1990, que surgiu a primeira política pública específica para agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Além disso, deve-se considerar que o início da década de 1990 foi um período particularmente fértil e estimulante em que apareceram vários estudos, livros e pesquisas que produziram um deslocamento teórico e interpretativo em relação à agricultura familiar. Estes trabalhos desembocaram na apresentação de uma nova tipologia dos estabelecimentos rurais brasileiros que, embora não fosse inédita, ganhou enorme projeção devido à sua vinculação ao projeto FAO/INCRA (1994). Este estudo foi fundamental por ter classificado os estabelecimentos rurais brasileiros segundo a forma de uso do trabalho (familiar versus o contratado ou assalariado), ter sugerido uma tipologia que separava a agricultura familiar (consolidados, em transição e periféricos) da patronal e por ter apresentado um conjunto de sugestões de políticas agrícolas e fundiárias específicas destinadas a esta categoria social. Com base neste trabalho, outros estudos viriam a ser desenvolvidos com o objetivo de mensurar o tamanho e o papel da agricultura familiar no Brasil. (SCHNEIDER, 2010, p. 5-6)

Os diversos estudos relacionados às políticas públicas para agricultura familiar, foram fundamentais para o desenvolvimento de um espaço rural mais equitativo, sobretudo em relação aos estudos acadêmicos que tinham como objetivo auxiliar as bases governamentais.

Neste contexto a construção de Políticas públicas para agricultura familiar se inicia com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), posteriormente surge o Programa de Aquisições de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).

Sobre o primeiro criado em 1996, passando ser a principal política pública destinada às pequenas unidades familiares no Brasil. Desde então, Segundo Schneider (2010) seu desenvolvimento tanto em termos de recursos como de contratos é vertiginoso e, merece destaque, especialmente a partir de 2004, quando superou a marca de um milhão e meio de contratos financiados com um orçamento que chegou a mais de nove bilhões de reais na safra 2007/2008.

O papel do Estado como estruturador e formulador de políticas públicas para agricultura familiar vem se ampliando desde a criação do Pronaf, agora não apenas com linhas de crédito rural para pequenos produtores, mas tratando de temas essenciais como, por exemplo, comercialização e segurança alimentar e nutricional.

O Pronaf desponta como instrumento de política pública para o desenvolvimento rural, direcionando recursos para agricultores familiares, em tese, o programa busca corrigir os problemas de desigualdade do campo e, má distribuição de crédito entre os agentes econômicos do espaço rural. Para tanto, faz necessário deslocar-se, fazendo-se

as intervenções necessárias, abrangendo os aspectos gerais do modelo de desenvolvimento rural brasileiro rumo aos aspectos específicos do fenômeno, para entender a composição e a dinâmica desta política pública direcionada para pequenos agricultores familiares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se contextualizar as transformações ocorridas no espaço agrário brasileiro, abordando temas essenciais da geografia agrária, avaliando de forma crítica a construção de políticas públicas para agricultura patronal, portanto, não se trata apenas de examinar as formas de gestão, administração, tomada de decisão, formas de inovação, acesso e mercados e comercialização, que são usualmente os temas de interesse dos estudiosos do agronegócio, mas de entender em que condições os produtores familiares e suas organizações podem fazer frente as políticas públicas conservadoras.

O trabalho evidenciou os atores e as ideias que contribuíram para uma reflexão crítica sobre o processo de modernização da agricultura, evidenciando que através da intervenções do Estado (políticas públicas para agricultura familiar) seria o único meio de enfrentar as dificuldades impostas aos agricultores familiares diante do processo modernização da agricultura, fortalecendo a categoria e, incentivando o desenvolvimento local.

O fortalecimento da produção familiar passou por vários aspectos institucionais. Hespanhol (2000) analisa as mudanças no âmbito institucional e, de acordo com a autora, as transformações de perspectivas em relação à produção familiar ocorreram em consequência das pressões sociais sobre o governo federal, sobretudo entre 1960 e 1990. Posteriormente, a esse processo, especialmente, a partir de 1990 o governo formula políticas públicas com objetivo de valorizar esse determinado segmento produtivo (agricultura familiar).

Em 1996, é criado o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar o (PRONAF). Posteriormente, em 2003, surge uma complementação do PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e, o mais recente programa institucional para agricultura familiar é instituído em 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O trabalho evidenciou, que diante do processo de modernização da agricultura á agricultura familiar era vista de forma marginalizada (secundária). Mas a partir da década de 1990, o Estado vem dando mais importância a categoria agricultura familiar, efetivando e aumento a expressividade de políticas públicas para agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo F. C. de. O crédito rural e sua distribuição no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 323-48, maio/ago. 1983.

DAVID, C. De.; Corrêa, W. K. A política agrária e as transformações na agricultura brasileira: de 1960 aos dias atuais. **Geosul**, Florianópolis, v. 17, n. 33, p.23-43, jun. 2002.

DELGADO, G. C. Caracterização geral do desenvolvimento recente da agricultura. In:_____. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1985, p. 19-39. (Coleção América Latina).

DELGADO, N. G. **O papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Brasília, DF: CONDRAF, 2009. (Texto para Discussão).

FURSTENAU, V. A política de crédito rural na economia brasileira pós 1960. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, V.8, n. 1, p. 139-54, 1987.

GOODMANM D. E., SORJ B., WILKINSON, K. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análise recentes sobre a agricultura brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 4, outubro./ dezembro. 1985.

GRAZIANO DA SILVA, J. Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura . São Paulo, Ed. **HUCITEC**, 1981, p.105-134. (Coleção Economia & Planejamento, teses e pesquisas)

HESPANHOL, R. A. de M. Produção Familiar: Perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de presidente prudente. 2000. 254 f. **Tese** (Doutorado em Geografia). Departamento de Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Rio Claro, 2000.

MASSUQUETTI, A., SOUZA, O. T., ALVIM, L. Instrumentos de Política Agrícola e Mudanças Institucionais. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 48., 2010, Campo Grande. **Anais...** . Sober, 2010. p. 1-20.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 119, n. 3, p.511-531, jun. 2010.

SERRA, J. C. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. **Revista de Economia Política**, Campinas, v. 2, n. 6, p.5-45, abr. 1982.