AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

AGRICULTURA FAMILIAR, TENTATIVAS E ESTRATÉGIAS PARA ASSEGURAR UM MERCADO E UMA RENDA

JAIR PEREIRA COSTA; LEAH MARIE RIMKUS; BASTIAAN PHILIP REYDON;

UNICAMP

CAMPINAS - SP - BRASIL

basrey@eco.unicamp.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Agricultura Familiar e Ruralidade

Agricultura Familiar, tentativas e estratégias para assegurar um mercado e uma renda

1. Introdução

A discussão sobre a importância e o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro ainda não é apresenta consenso, apesar que trabalhos acadêmicos das mais variadas origens, demonstram as enormes vantagens da agricultura familiar comparativamente às grandes propriedades rurais. Muitos estudos, realizados em diferentes partes do mundo, demonstram que a agricultura familiar tem grande capacidade de gerar empregos e distribuir renda, contribuindo ao desenvolvimento local. Tal forma de organização produtiva contribui para a diversificação do uso do espaço rural e possibilita práticas de exploração agrícolas que preservem o meio ambiente. A favor da agricultura familiar contam, ainda, as inúmeras externalidades positivas decorrentes de seu desenvolvimento, tais como: garantia de maiores fontes de biodiversidade, melhoria na segurança alimentar, preservação das características paisagistas do território, proteção do capital cultural, fortalecimento das relações familiares, contenção do êxodo rural, entre outras. As unidades familiares, a par de atenderem melhor aos interesses sociais do país, são mais produtivas, asseguram melhor a preservação ambiental e são economicamente viáveis.

Como foi descrito por Gualda (2007), existem pelo menos três posições distintas quanto a melhor forma de desenvolver a agricultura familiar. A primeira que é a preponderante na realidade brasileira, que entende que a agricultura familiar irá, no longo prazo, desaparecer dada a competição com a grande produção. A segunda, o neo-populismo-ecológico, que destaca a autonomia relativa do pequeno produtor, enfatizando a utilização de recursos locais, a diversificação da produção e outros atributos que apontam para a sustentabilidade dos sistemas de produção tradicionais. Uma terceira corrente, a agroeconologia, procura conciliar as duas posições, olhando a agricultura familiar além da produção de subsistência mas considerando que a integração ao mercado de produtos e insumos não pode gerar dependência dos produtores rurais. É possível uma agricultura familiar fortemente inserida em mercados cada vez mais dinâmico e competitivo, com o uso intensivo de tecnologias modernas.

No Brasil, a agricultura familiar sempre foi um setor marginalizado. Tal situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de "modernização desigual" da agricultura brasileira. Os grandes e médios produtores patronais ligados ao setor exportador, localizados fundamentalmente nas regiões Sul e Sudeste, foram os verdadeiros beneficiários dos estímulos governamentais para o meio rural. No modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil, preferiu-se impedir que suas populações rurais tivessem acesso à propriedade da terra, esse modelo patronal não foi o que prevaleceu em países desenvolvidos, como os Estados Unidos. A ocupação histórica do território americano foi na unidade entre gestão e trabalho e a agricultura foi inteiramente baseada na estrutura familiar. Os países que mais prosperaram na agricultura são justamente aqueles cuja a atividade teve como base a familiar e não a patronal, enquanto que os países que dissociaram gestão e trabalho tiveram como resultado social uma imensa desigualdade.

O papel de qualquer política agrícola diferenciada para o fortalecimento da agricultura familiar, deve ser aumentar as "possibilidades" (de infra-estrutura, de assistência técnica, de crédito, etc.) dos produtores mais pobres, para que esses possam atingir o seu "modelo ideal de funcionamento". Por exemplo, tais políticas devem considerar a capacidade dos agricultores familiares de gerar emprego e renda e as condições deles de inserção competitiva nos mercados doméstico e global. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o fortalecimento e valorização da agricultura familiar depende de um conjunto de fatores econômico, social, político e cultural que necessitam serem implementados da exploração de pequena propriedade rural, para produtores inseridos no agronegócio e que consigam gerar renda superior àquela que define a linha da pobreza.

O objetivo deste artigo é mostrar que as políticas públicas para a agricultura familiar, vigentes desde o Governo FHC, ampliaram sua participação no PIB do Brasil. E concluí-se que as políticas publicas de incentivo e estratégia para a agricultura familiar devem continuar apesar de suas limitações, assegurando assim um mercado, renda e emprego para este importante segmento. Para isto este artigo é composto além desta introdução de um item que discute a importância relativa da agricultura familiar. Os itens 3 e 4 mostram como o Estado brasileiro vem apoiando a agricultura familiar, particularmente as políticas integradas ao mercado. No item 5 detalha-se uma das políticas, a de Política de Aquisição de Alimentos. No último item, das conclusões, aponta-se para o futuro deste tipo de políticas.

2 Principais produtos dos Agricultores Familiares na composição do seu VBP, PIB e Crédito

Com apenas 30,5% da área e contando somente com 25% do financiamento total, os

estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,9% de toda a produção nacional. Dado o grande número de estabelecimentos familiares, muitos dos quais com área muito pequena, destinada principalmente para moradia e plantio para subsistência, este percentual é elevado, quando considerado que a pecuária de corte e a cana-de-açúcar, produtos tipicamente patronais e de alto valor agregado, têm um importante peso no VBP da Agropecuária Nacional (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO 2000:31).

Na tabela 1 observa-se que as atividades da produção animal, por apresentarem valor agregado mais elevado, têm uma maior participação na composição do VBP nacional. Destacam-se a pecuária de leite, com 13,3% de todo o VBP da agricultura familiar, seguida por aves/ovos, com 10,5% e pecuária de corte, com 9,5%. O milho e o feijão, apesar de serem cultivados na maioria dos estabelecimentos familiares, apresentam uma baixa participação no VBP total da agricultura familiar, representando 8,7% e 3,8%, respectivamente.

Estas atividades variam de importância de acordo com cada região, sendo que a região Sul influencia muito a média nacional, em virtude da sua maior participação no VBP total dos agricultores familiares (47% do total). Um bom exemplo são os suínos, aves/ovos, fumo, milho e soja, os quais têm uma fraca participação no valor do VBP das demais regiões, mas devido à forte participação no VBP da região Sul, elevam sua importância na agricultura familiar brasileira.

Tabela 1: **Agricultura Familiar - Participação percentual. dos produtos na composição do VBP**

REGIÃO	Pec. Corte	Pec. Leite	Suínos	Aves/ Ovos	Café	Arroz	Feijão	Fumo	Mand.	Milho	Soja	Outros
Nordeste	13,6	13,7	2,2	6,5	0,8	4,5	9,8	0,6	7,3	6,3	0,1	34,5
Centro – Oeste	26,0	25,3	2,6	6,5	0,8	3,2	1,2	0,0	2,3	8,7	10,8	12,7
Norte	11,6	10,6	1,9	4,3	4,1	4,6	2,8	0,1	25,4	3,1	0,0	31,6
Sudeste	9,9	19,5	1,5	6,5	12,4	0,7	2,2	0,0	1,6	6,4	1,9	37,5
Sul	5,4	9,2	9,7	15,2	0,5	2,7	2,9	8,7	3,9	11,5	13,3	17,1
Agric. Familiar no Brasil	**9,5**	**13,3**	**5,6**	**10,5**	**3,5**	**2,7**	**3,8**	**4,2**	**5,5**	**8,7**	**7,4**	**25,4**

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000, pág.35)

Na região Nordeste (***Tabela 1***), os produtos mais importantes na composição do VBP da agricultura familiar são a pecuária de corte e a de leite, seguidos por feijão e milho. No Norte, destaque para a mandioca, representando 25,4% de todo o VBP da região, seguida pela pecuária de corte (11,6%) e pecuária de leite (10,6%). Na região Sudeste, a pecuária de leite, com 19,5% do VBP, café (12,4%), pecuária de corte (9,9%) e o milho (6,4%) são as quatro principais atividades que compõem o VBP dos estabelecimentos familiares.

No Centro-Oeste, destaque para a pecuária bovina, onde a soma do VBP da pecuária de corte com a de leite representam 51,3% de todo o VBP dos agricultores familiares da região. Incluídas a soja e o milho, estas quatro atividades são responsáveis por 71% do valor bruto da produção familiar nesta região.

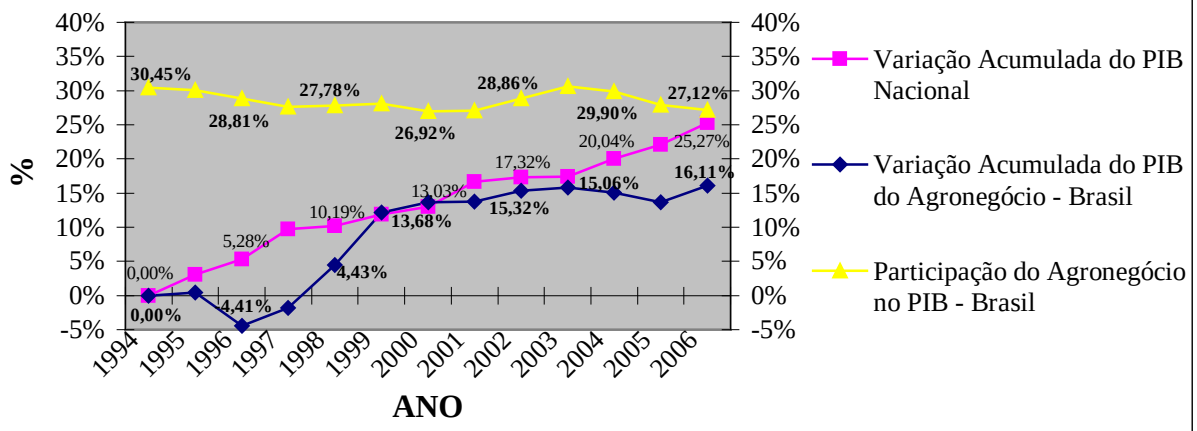
A região Sul apresenta uma maior distribuição do VBP entre os produtos, sendo que as aves/ovos é a atividade mais importante, com 15,2%, seguida por soja (13,3%), milho (11,5%), suínos (9,7%), pecuária de leite (9,2%), fumo (8,7%), pecuária de corte (5,4%),

mandioca (3,9%) e feijão (2,9%). Nesta região, as 11 principais atividades são responsáveis por 82,9% de todo o VBP familiar da região Sul.

Entre os agricultores patronais, as atividades mais importantes na composição do VBP são a pecuária de corte, com 19% do total, cana-de-açúcar (16,4%), soja (9,9%), aves/ovos (9,6%), pecuária de leite (7,5%), café (6,3%) e milho (5,6%). Estas 7 atividades representam 74,3% de todo o VBP dos estabelecimentos patronais no Brasil. Na região Norte, a pecuária de corte é responsável por 49,6% de todo o VBP dos agricultores patronais (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO 2000).

No período de 1994 a 2006, o PIB do Brasil teve um crescimento acumulado de aproximadamente 25,27%, chegando a R$ 1.991 trilhão de reais em 2006. Por sua vez, a evolução do agronegócio foi bem inferior, ainda que no triênio 2002-2004 tenha sido observado um desempenho bastante positivo, decorrente do contexto internacional, das boas condições climáticas e do bom patamar da taxa de câmbio (***Gráfico 1***). No período, o aumento em valores reais do PIB agronegócio acumulou pouco mais de 15%, o que implicou uma queda na sua participação no PIB total de 30,07% em 1995, para 27,12% em 2006. Chama a atenção que, embora em 2004 os crescimentos acumulados desde 1995 do PIB global e o do agronegócio tenham sido muito próximos, ocorreu, em 2005, um descolamento entre seus desempenhos. Efetivamente, em tal ano, enquanto a economia brasileira teve um crescimento de 2,3%, o agronegócio apresentou uma diminuição de seu PIB de 4,6%.

***Gráfico1* :. Evolução acumulada do PIB do Agronegócio e sua participação no PIB total da Economia Brasileira**



Fonte: CNA-Brasil/CEPEA-USP (www.cepea.esalq.usp.br/pib)

Como se pode observar, no biênio 1996-97 as taxas de crescimento do PIB foram negativas para o agronegócio nacional, sendo que nos três anos seguintes assistiu-se a um desempenho pífio, com o crescimento no ano 2000 retornando aos patamares de 1995. Em termos de setor, observam-se comportamentos diferentes, com o complexo agrícola apresentando-se, a grosso modo, estagnado, salvo em 2000, em que a taxa de crescimento foi 2% negativa. O complexo pecuário, por outro lado, apresentou oscilações expressivas, com taxas negativas ao redor de 4%, no biênio 1996-97, e positivas de 4%, 6% e 5%, nos três anos seguintes.

O crescimento do PIB do agronegócio no quadriênio 2001-2004, com destaque para os anos de 2002 e 2003, deveu-se, em grande medida, ao comportamento do complexo agrícola. É bem verdade, porém, que o segmento pecuário e suas cadeias produtivas tiveram, desde 1998, desempenhos positivos, à exceção do ano de 2005 e 2006.

Assim, o PIB do agronegócio só foi superar o valor de 1995 em 2001, tendo no triênio 2002-2004 um comportamento extremamente positivo, decorrente da recuperação do complexo agrícola (lavouras), em 2002, e o bom desempenho recorrente do segmento da pecuária. Já 2005, como antes afirmado, ocorreu uma queda de quase 5% no PIB do agronegócio, implicando em um retorno aos patamares do biênio 2001-2002.

O segmento familiar da agropecuária brasileira e as cadeias produtivas a ela interligadas responderam, em 2005, por 9,0% do PIB brasileiro, o que representa uma queda em relação a 2003, quando sua participação constituiu mais de 10% do PIB nacional (***Tabela 2***). Tendo em vista que o conjunto do agronegócio nacional foi responsável, em 2005, por 27,87% do PIB, é patente o peso da agricultura familiar na geração de riqueza do país. Ao longo do período analisado, aproximadamente um terço do agronegócio brasileiro esteve condicionado à produção agropecuária familiar.

Tabela 2: **Participação do PIB do agronegócio familiar e patronal no PIB do Brasil**

ANO	Participação do PIB do Agronegócio FAMILIAR	Participação do PIB do Agronegócio PATRONAL	Participação do PIB dos Outros Setores
1995	9,7 %	20,4 %	69,9 %
1996	9,3 %	19,5 %	71,2 %
1997	9,0 %	18,6 %	72,4 %
1998	9,1 %	18,7 %	72,2 %
1999	9,4 %	18,6 %	71,9 %
2000	9,0 %	18,0 %	73,1 %
2001	8,8 %	18,2 %	72,9 %
2002	9,3 %	19,6 %	71,1 %
2003	10,1 %	20,5 %	69,4 %
2004	9,6 %	20,3 %	70,1 %
2005	9,0 %	18,9 %	72,1 %
Média	**9,30 %**	**18,21 %**	**71,48%**

Fonte: NEAD/Estudos 19, pág. 23 (www.nead.org.br)

Criado em 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), viabilizou financeiramente os "pacotes tecnológicos" validados pela pesquisa oficial e difundidos pela extensão rural. Não se tratava de colocar à disposição dos agricultores apenas um crédito geral, mas sim um crédito especificamente voltado para a modernização da agricultura. Através de um crédito específico interveio-se a favor da utilização de insumos modernos, das culturas e criações integrados aos novos complexos agroindustriais, pois o crédito era vinculado à observação de certas condições pré-fixadas de acordo com a estratégia modernizadora. O crédito também sempre esteve vinculado ao uso de um pacote agrícola composto de insumos químicos e sementes selecionadas para a produção em escala intensiva.

O crédito rural tem sido a principal política agrícola para promover o desenvolvimento da agricultura no Brasil. Embora linhas de crédito estivessem disponíveis a todos os agricultores, elas foram predominantemente utilizadas pelas médias e grandes unidades patronais. Antes da criação dos programas de crédito destinados especificamente a agricultura familiar, apenas uma 25,3 % dos agricultores familiares utilizou o crédito rural[1]. Na maioria desses casos, a produção familiar estava integrada à agroindústria, e durante a década de 90 o credito rural teve evoluções constantes, passando de R$ 8.922 bilhões em 1994 para US$

[1] Guanziroli (2001:55)

43.766 bilhões em 2006 com um aumento acumulado de 390,54% no período.

Em geral, as linhas de crédito rural estão diretamente relacionadas à determinada atividade produtiva. Cada linha de crédito possui um conjunto específico de restrições: finalidade, beneficiários, teto do financiamento, encargos financeiros, prazo de pagamento, incentivos para o cumprimento do contrato e garantias exigidas dos solicitantes do crédito. Cabe aos agricultores adequarem a oferta de crédito rural aos seus sistemas de produção. Essa forma de oferta do crédito rural está relacionada ao próprio processo de desenvolvimento das atividades agropecuárias e de sua crescente especialização. Os sistemas de produção de monoculturas se beneficiam diretamente da forma como o crédito é ofertado. Para os agricultores com sistemas de produção diversificados, é necessário analisar as linhas de crédito disponíveis e compatibilizá-las com o projeto de sua unidade produtiva.

Tabela 3: **Anuário Estatístico do Credito Rural - (milhões de R$)**

ANO	Total Agrícola	Total Pecuária	Total Geral
1994	7.886	1.036	8.922
1995	5.097	1.385	6.482
1996	4.819	1.474	6.293
1997	7.336	2.503	9.840
1998	8.286	2.848	11.134
1999	9.176	2.610	11.786
2000	10.666	3.114	13.780
2001	13.264	4.678	17.942
2002	17.080	5.363	22.443
2003	24.440	6.663	31.103
2004	32.151	8.296	40.446
2005	31.534	10.441	41.975
2006	31.653	12.113	43.766

Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (www.bcb.gov.br)

Elaboração: Secretaria de Política Agrícola – MAPA

3. O Papel do Estado em apoiar a agricultura familiar

Os agricultores familiares brasileiros historicamente têm sido negligenciados pela política pública. Desde a institucionalização da Lei de Terras, em 1850, as elites dirigentes do Brasil persuadiram a sociedade de que o caminho do campo só poderia ser um: o da grande fazenda com assalariados. Ao invés de estimular a constituição de um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, com respaldo teórico de grande parte da intelectualidade do país, a agricultura de base patronal foi eleita como vetor do desenvolvimento rural no Brasil (Aquino et al. 2003). Os agricultores familiares tradicionalmente foram excluídos e apenas começaram a entrar na pauta governamental a partir da reforma da Constituição em 1987, com a elaboração de uma proposta de Lei Agrícola pelos movimentos sindicais, que incluía uma política de crédito voltada para eles. A partir de meados da década de 90, as políticas públicas em prol da agricultura familiar surgiram no Brasil, em decorrência do contexto macroeconômico da reforma do Estado. Dois fatores principais motivaram o surgimento dessas políticas públicas: a crescente necessidade de intervenção estatal frente ao quadro crescente de exclusão social e o fortalecimento dos movimentos sociais rurais.

Desde o primeiro momento de sua administração em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso deu prioridade à reforma agrária. Ele criou o Ministério do

Desenvolvimento Agrário, cuja missão é consolidar o conjunto da agricultura familiar de modo a promover o desenvolvimento local sustentável por meio da valorização humana e da negociação política com representantes da sociedade, respeitando os desejos e anseios das organizações sociais e praticando os princípios da descentralização, da democracia, da transparência e da parceria, com responsabilidade. Também em 1995, o governo FHC lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como uma linha de crédito de custeio diferenciada para financiar a agricultura familiar. Um ano depois, através do Decreto Presidencial Nº 1.946, de 28/06/1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito para adquirir o status de programa governamental, assumindo uma maior abrangência e uma concepção diferente. Na apresentação do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura, FHC afirmou:

> *"(...) O meu compromisso de campanha, de colocar a agricultura como uma das cinco prioridades do meu governo, está se concretizando com este Plano, porque, juntamente com os assentamentos de reforma agrária, a agricultura familiar representa todo um esforço de redirecionamento da política de desenvolvimento econômico em busca da justiça social (...) É preciso dar um basta a esta situação. Os limitados recursos de que o governo dispõe precisam ser direcionados para a agricultura familiar, ficando o financiamento dos produtores capitalistas a ser resolvido pelo mercado" (Pronaf, 1995:4).*

A missão fundamental do PRONAF seria combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais) que marcaram as políticas públicas tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura brasileira. Para levar a cabo sua missão, o programa foi dividido em três eixos de ação:

(a) *PRONAF Infra-Estrutura / PRONAF-M*
Financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios

(b) *PRONAF Crédito / PRONAF-C*
Financiamento da produção da agricultura familiar

(c) *PRONAF Capacitação*
Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares

Ao definir quem seria beneficiado pelo PRONAF, o governo seguiu a recomendação do Projeto FAO/INCRA (1994/1995), a respeito do público-alvo. O trabalho da FAO/INCRA definiu critérios com base na gestão do estabelecimento e criou três grupos diferentes da agricultura familiar consolidada, transição e periférica.

Tabela 4: **Agricultura Familiar e os grupos a serem beneficiados pelo PRONAF.**

GRUPOS da Agricultura Familiar	Numero aproximado de Estabelecimentos	Tecnologia	Mercado	Políticas Publicas
CONSOLIDADA	1,5 milhão	Com acesso às inovações tecnológicas;	Integrados ao mercado;	Com acesso a políticas e programas públicas;
TRANSIÇÃO	2,5 milhão	Com acesso parcial às inovações tecnológicas;	Com acesso parcial ao mercado;	Sem acesso à maioria das políticas e programas públicos;
PERIFÉRICA	2,5 milhões	Sem acesso às inovações tecnológicas;	Sem acesso ao mercado;	Dependente de políticas e programas públicas, de crédito, pesquisas,

				assistência técnica e comercialização;

Fonte: INCRA/FAO (1995, pág 6)

Além da novidade de eleger a agricultura familiar como alvo de suas ações, o PRONAF pressupõe em sua orientação e implementação, um modelo de gestão descentralizada e participativa, através da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), onde os agricultores familiares devem ter participação majoritária garantida. Essa proposta representa uma mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural. O documento de criação do PRONAF destaca como objetivo geral "*propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares.*" (Pronaf, 1996, p. 13)

A partir da classificação do trabalho FAO/INCRA decidiu-se que o programa deveria privilegiar o segundo estrato (agricultura familiar de transição), por serem agricultores com potencial de inserção no mercado. Já o primeiro grupo não teria necessidade de apoio, pois já possuíam terra, tecnologia e crédito, e os do terceiro grupo deveriam ser alvo de políticas agrárias, por serem totalmente marginalizados, sem nem ao menos acesso à terra. Assim, o programa foi estruturado para atender o segundo grupo com linhas de financiamento, pelo PRONAF Crédito, e também o terceiro estrato nas modalidades PRONAF Capacitação, que visava habilitar tecnicamente os agricultores, e PRONAF Infra-Estrutura, cujo objetivo era a implantação, ampliação, e modernização da infra-estrutura necessária para dinamizar o setor por meio do repasse de recursos para os municípios.

Ao longo dos anos a legislação do PRONAF mudou e, com ela, a definição dos beneficiários que seriam considerados como agricultores familiares. Atualmente, há uma gama de 15 grupos contemplados pelo programa, mas os requisitos básicos constantes que definem a agricultura familiar são:

a) proprietários, assentados, posseiros, arrendatários, parceiros ou meeiros – que utilizem mão-de-obra predominantemente familiar, e tenham até 2 empregados permanentes;
b) não detenham, a qualquer título, áreas superiores a 4 módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
c) tenham renda bruta familiar anual com no mínimo 80% dela proveniente da atividade agropecuária e não-agropecuária exercida no estabelecimento;
d) residam na propriedade ou em local próximo (Decreto N 3.991, de 30/10/2001 e PRONAF, s/d).

Como relata Aquino et al. (2003), o PRONAF Crédito foi criado para atender o conjunto dos agricultores familiares, porém, com prioridade para os agricultores familiares "em transição" (no segundo grupo), dados os riscos dos produtores dessa modalidade regredirem para o estado de agricultores familiares "periféricos" e o seu potencial para serem promovidos para o modelo da agricultura familiar "consolidada". Ao seguir essa estratégia, o PRONAF assume uma postura extremamente discriminatória em relação aos agricultores e as regiões mais pobres do país que, ao invés de se constituírem no foco das políticas governamentais para o meio rural, são excluídos da possibilidade do progresso social, devendo contentar-se tão somente com políticas sociais de cunho assistencialista. Além disso, ao aplicar o critério de um mínimo de 80% da renda bruta familiar anual da atividade agropecuária para todo o país, o programa exclui do apoio ao crédito todos os agricultores que, por motivos variados não conseguem sobreviver unicamente da exploração agropecuária, obtendo de outras fontes como aposentadorias e atividades não-agrícolas, mais de 20% do total da renda familiar.

Segundo o discurso oficial, o PRONAF foi criado com a pretensão de facilitar o acesso da agricultura familiar ao crédito rural, tendo uma perspectiva diferente da lógica concentradora das políticas agrícolas tradicionais. Durante os seus primeiros anos de vida (1995-2001), porém, não é o que se tem observado. Os dados do IBASE (1999) indicaram que dos 958.995 produtores que tiveram acesso ao crédito, aproximadamente 2/3 podem se caracterizar como integrantes de uma agricultura familiar em processo de consolidação, e 1/3 como agricultores mais fragilizados. Os dados disponíveis demonstram que o programa está favorecendo a parcela mais estruturada da agricultura familiar do país que, a partir das normas gerais adotadas, encontra mais facilidades para acessar os empréstimos bancários. Observa-se uma intensa concentração dos recursos financeiros do programa nos municípios das regiões mais ricas, em detrimento das localidades mais pobres do país, enquanto a diretriz do PRONAF é atender a todos os agricultores familiares, com prioridade ao segundo e terceiro grupos da classificação do trabalho da INCRA/FAO (Turpin 2007).

4. Inserção e tentativa dos agricultores familiares de criar um mercado institucional e uma renda mais estável

Vários fatores têm contribuído para o desenvolvimento de uma política pública que apoia a agricultura familiar. No Brasil, houve com a abertura comercial e liberalização dos mercados de produtos agrícolas no início dos anos 1990 e um intenso processo de concentração de capitais no setor agroalimentar. Naquela década, também houve uma redução dos preços recebidos pelos produtores, essa redução foi bem mais acentuada para o conjunto de produtos da agricultura familiar (-4,74% ao ano), calculada com base em uma lista de 12 produtos identificados como característicos deste segmento. Os produtos da agricultura patronal foram favorecidos pelos bons preços no mercado internacional, com isso, caíram menos. Além desses fatores, houve uma alta concentração da produção nacional em um leque reduzido de produtos internos e externos. Em 2004/2005, por exemplo, 87,6% da produção nacional de grãos foi concentrada em apenas três produtos - soja, milho e arroz (Conab 2005).

Como salienta Buainain (2006), em qualquer situação, um ponto fundamental para o sucesso do empreendimento rural familiar está no acesso aos mercados que melhor remuneram seus esforços, sejam eles mercados tradicionais e/ou novos. Dando o exemplo dos produtores “feirantes” como meio de inserção de uma parcela significativa dos agricultores familiares nos mercados, sofrendo forte incerteza, absorvendo os riscos da produção e do mercado e a grande maioria enfrenta muitas dificuldades para se capitalizar, realizar investimentos sustentáveis, e levar adiante projetos inovadores. Dessa forma, parte dos agricultores familiares sofre com a ausência de políticas efetivas de proteção contra as flutuações acentuadas dos mercados e os humores da natureza. Existem oportunidades e nichos de mercados, tais como o mercado da agricultura orgânica, que podem ser melhor aproveitadas entre os agricultores familiares. Porém, as vantagens e desvantagens efetivas da agricultura familiar dependem de como esse segmento, operando nas condições concretas impostas pela realidade na qual está inserida (que pode ser mais ou menos favorável), logra valorizar seus ativos e atributos e aproveitar as oportunidades potenciais à medida que surgem.

Baseado nos dados da (***Tabela 5)***, pode-se avaliar o grau de integração ao mercado dos agricultores familiares, medido pela relação percentual entre o valor da produção vendida e o valor total da produção (VBP) do estabelecimento. Entre todos os estabelecimentos familiares, 44,1% foram classificados como pouco integrado ao mercado. Esses estabelecimentos ocupavam 38,2% da área total e respondiam por apenas 24% do VPB dos agricultores familiares. Do outro lado, pouco menos de 20% dos estabelecimentos familiares foram classificados como muito integrados. Ocupando 21% da área, responderam por quase

40% do VPB dos agricultores familiares.

Entre as várias regiões do país, foram observados graus de inserção significativamente distintos. Na Região Sul, quase 70% dos familiares vendem mais de 50% de sua produção (muito integrado e integrado). Nas regiões Nordeste e Norte, mais de 50% dos agricultores foram classificados como pouco integrado ao mercado. Esses agricultores são também os mais pobres e não conseguem gerar renda suficiente para manter a família acima da linha de pobreza. As unidades minifundistas no Nordeste faltam condições que os viabilizem como produtores agropecuários. Na Região Norte, a restrição é de acesso aos mercados e não de tamanho de estabelecimento (Buanain 2006).

Tabela 5: **Agricultores Familiares - Estabelecimentos, % da área, % do VBP, segundo o grau de integração ao mercado**

Grau de Integração no Mercado	Estab.	% Estab.	Área	% Área	VBP	% VBP
Muito integrado	799.911	19,3	23.310.621	21,6	7.033.198	38,8
Integrado	1.422.675	34,4	40.350.389	37,4	6.741.870	37,2
Pouco integrado	1.824.046	44,1	41.166.807	38,2	4.342.656	24,0
Grau de integração não Identificado	92.737	2,2	2.940.632	2,70	0.00	0,00
TOTAL BRASIL	**4.139.369**	**100 %**	**107.768.450**	**100 %**	**18.117.725**	**100 %**

Fonte: Dieese 2006, pág. 187 (www.dieese.org.br)

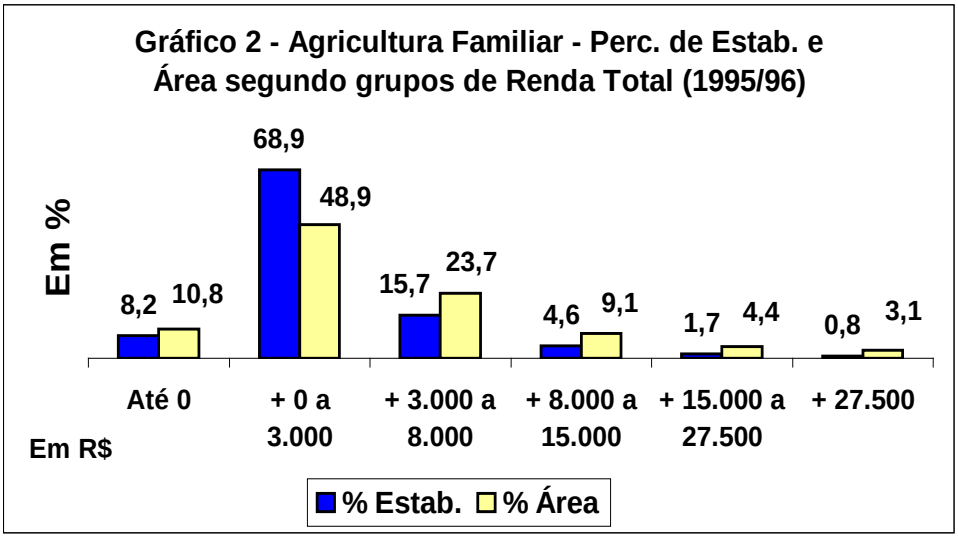
Como os agricultores familiares historicamente têm enfrentado sérios problemas de falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, uma das propostas recentes é investir na demanda institucional. No Brasil, assim como em vários outros países, havia sido um movimento de estabelecer conexões entre instituições públicas e a agricultura familiar de tal forma a criar um mercado bastante grande e estável para tais produtores e fornecer alimentos de boa qualidade e da região local para os beneficiários de programas de alimentação suplementar. Uma série de leis e documentos tem surgido nos últimos anos, que propuseram exatamente esse tipo de aquisição. Por exemplo, com a descentralização oficial do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1996, foi publicada a portaria nº 291 de 08/08/96, que determinava pela primeira vez como um dos critérios para aquisição de alimentos a priorização das matérias-primas e dos alimentos produzidos e comercializados na região como forma de incentivar a produção local.

Em 2004, no documento "Diretrizes Operacionais para o Planejamento de Atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar: programação e controle de qualidade" o FNDE (2004:10) definiu doze diretrizes para o PNAE, sendo a primeira: "Respeitar a vocação agrícola da região, priorizando as matérias-primas e os alimentos produzidos e comercializados na região, como forma de incentivar a produção local, e dando preferência aos produtos de consumo tradicional." Também estabeleceu: "Dar prioridade a seleção dos alimentos que compõem o cardápio do programa, conforme a vocação agrícola e agroindustrial da localidade, com o propósito de incentivar o desenvolvimento local sustentável, apoiando os projetos de aquisição de alimentos da agricultura familiar e de cooperativas de pequenos produtores." Daí em 2004, o relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deu prioridade a alimentação e educação nutricional nas escolas e creches, indicando, como questão importante para a melhoria da qualidade nutricional, a preservação dos hábitos alimentares regionais e a garantia de aquisição da produção local de frutas, legumes e hortaliças.

Embora houvesse apoio na legislação para a compra direta dos agricultores familiares e produção agrícola local, o governo criava dificuldades para a prestação de contas devido às

exigências da lei de licitação e o alto nível de informalidades entre os produtores familiares dos municípios, o que inviabilizava sua legalização como fornecedores. Não existia um programa ou política federal, nem a infra-estrutura para sustentar esse tipo de mudança no meio-ambiente de alimentação institucional.

A Renda Total dos estabelecimentos demonstra que existe uma diversidade de renda no interior das categorias de agricultores. Conforme demonstra o ***(gráfico 2)***, a grande maioria dos agricultores familiares possui Renda Total do estabelecimento no intervalo entre zero e R$ 3.000 ao ano, representando 68,9% dos agricultores familiares. Outros 15,7% possuem Renda Total entre R$ 3.000 e R$ 8.000. Apenas 0,8% dos agricultores familiares tem Renda Total superior a R$ 27.500 por ano.



Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000, pág.36)

Cerca de 8,2% dos estabelecimentos familiares apresentaram Renda Total negativa ou nula. Estes estabelecimentos são formados por três grandes grupos de agricultores. O primeiro é constituído por aqueles que estão investindo em novas atividades, as quais demandam gastos e investimentos mas ainda não estão produzindo. O segundo é formado por agricultores que tiveram prejuízos na safra em que foi realizado o Censo. Por fim, o último grupo é representado pelos agricultores que produzem muito pouco, sendo que a renda da atividade agropecuária desenvolvida no estabelecimento tem pouca importância, o que, em muitos casos, resulta em renda negativa. Esta avaliação está baseada na área total ocupada por este grupo, pois mesmo representando 8,2% dos estabelecimentos familiares, ocupam 10,8% da área total dos agricultores familiares. Ou seja, os que apresentaram renda negativa não são necessariamente pobres ***(Tabela 2)***.

As regiões apresentam pequenas variações, confirmando novamente com destaque para a região Sul, onde existe um percentual maior de estabelecimentos com Renda Total superior a R$ 3.000 ao ano, representado por 48,6% dos agricultores familiares. Na região Nordeste, 92,7% (ou 1.905.534) dos estabelecimentos familiares têm Renda Total inferior a R$ 3.000 (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO 2000:37).

5. Programa de Aquisição de Alimentos

Dentro das ações implementadas pelo Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo artigo 19 da Lei 10.696 e regulamentado pelo Decreto 4.772, ambos de 02/07/2003. O PAA é um instrumento de atuação para compra local de

alimentos direcionados, para alimentação escolar, hospitais e outras entidades beneficentes. O PAA tem por objetivo incentivar a agricultura familiar à produzir alimentos, direcionando os mesmos para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. O programa também visa contribuir para a inclusão social e promover a cidadania.

Para a implantação desse programa, foi preciso superar uma dificuldade imposta legalmente às ações governamentais, em função da isonomia dada às compras governamentais no Brasil. Segundo a Lei 8.666 de 21/06/1993, para qualquer compra governamental, é preciso seguir um trâmite licitatório complexo e longo. Dessa maneira, dificultava-se a implantação de programas de desenvolvimento local apoiados na agricultura familiar, pois, particularmente no momento crítico para esses produtores, o momento da venda de uma produção, que, em virtude de sua perecibilidade, requer rapidez no seu escoamento, a necessidade da aplicação dos procedimentos legais gerava atrasos que inviabilizava as ações. De outro lado, a demora na compra por parte do governo dificultava uma ação ágil na distribuição de alimentos. Para superar essas dificuldades, o PAA autoriza a aquisição, sem licitação, de produtos da agricultura familiar através do mercado institucional. O limite de aquisições é definido pelo Decreto que regulamenta o Programa. Atualmente, o valor máximo dos produtos vendidos, sem nenhum tipo de licitação, é de R$3.500,00, por agricultor familiar por ano, exceto o Programa de Incentivo ao Consumo e à Produção do Leite cujo teto é semestral.

Mediante Portaria Ministerial de 07/07/2003 do antigo MESA, foi estabelecido o Grupo Inter-ministerial Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, cujo objetivo é definir as medidas necessárias para a operacionalização do programa, incluindo: sistemática de aquisição dos produtos; preços praticados que consideram as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; regiões prioritárias para implementação do Programa; condições de doação dos produtos adquiridos; e condições de venda dos produtos adquiridos. O Grupo Gestor do PAA é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e composto por representantes dos seguintes Ministérios: Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Fazenda. Entre 2003 e 2005, o PAA foi operado, exclusivamente, com recursos disponibilizados no Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e foi desenvolvido a partir de parcerias entre a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN e governos estaduais e municipais, além da CONAB. A partir do exercício de 2006 o PAA passou a ter uma maior participação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, com dotação orçamentária própria. Segundo o site do MDA, estão previstos R$ 61,7 milhões para a operacionalização do PAA em 2007.

Para sua operacionalização, o programa conta com a intervenção de vários agentes federais, estaduais, e municipais. Os gestores locais são as organizações compostas por agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais, etc) e entidades da rede sócio-assistencial. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) foi delegada responsável para a aquisição e distribuição dos produtos por meio do Convênio CONAB-MESA. nº 005/2003. Além de garantir a compra da produção e a determinação dos preços de mercado ao adquirir os alimentos ou sinalizar o preço de referência, a CONAB também é a responsável pela operacionalização do PAA nos Estados. Quanto ao controle social, espera-se que o acompanhamento do PAA pela sociedade e suas representações seja feito a partir de grupos já existentes, tais como os conselhos nacionais, estaduais e municipais relacionados à segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural sustentável, e outros temas.

Uma vez estabelecido o critério básico de estratificação do universo familiar, definiram-se os parâmetros para discriminar os tipos de agricultores familiares, toma-se o

Valor do Custo de Oportunidade (VCO) como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20% e multiplicado pelo número de dias úteis do ano (calculado em 260), tendo em vista a comparação com uma renda anual. Foram estabelecidos quatro tipos de agricultores familiares A, B, C e D (***Tabela 6***).

Tabela 6: **Tipos de Agricultores Familiares**

Valor do Custo de Oportunidade (VCO)
1,2 x Diária Média Estadual x 260

Tipos de agricultores familiares

Tipo A	$\Rightarrow$	RT > 3 VCO
Tipo B	$\Rightarrow$	VCO < RT ≤ 3 VCO
Tipo C	$\Rightarrow$	VCO/2 < RT ≤ VCO
Tipo D	$\Rightarrow$	RT ≤ VCO/2

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000, pág.40)

Quanto aos produtores beneficiários, o PAA é direcionado para agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), incluindo aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra. Para participar do Programa, o produtor deve ser identificado como Agricultor Familiar ou acampado. Essa qualificação é comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou pela Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA). Para a maior parte dos agricultores familiares, a DAP pode ser obtida junto a instituições previamente autorizadas, entre as quais estão as entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural. A DAPAA é fornecida pelo INCRA a partir da solicitação dos trabalhadores rurais acampados, individualmente ou por meio de suas organizações representativas.

Existem várias modalidades de operacionalização do PAA:

a) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)
Visa à garantia de renda ao agricultor familiar, inserindo-o no mercado de forma mais justa, via compra direta de sua produção à preço de mercado.

b) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR)
Propicia que as organizações de agricultores em que pelo menos 80% dos sócios/afiliados sejam os Agricultores Familiares enquadrados no PRONAF formem estoques de produtos alimentícios para posterior comercialização, em condições mais favoráveis, seja pelo beneficiamento e agregação de valor ao produto, seja por sua disponibilização em momentos mais oportunos em termos de preços.

c) Compra para Doação Simultânea, também chamada Compra Direta Local (CDLAF) ou Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (CAEAF)
Incorpora a aquisição dos produtos agropecuários perecíveis e semi-perecíveis por agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF, direcionando esses produtos ao atendimento das demandas por suplementação alimentar dos programas sociais estaduais e municipais, visando à sua ampliação e melhoria. Os

beneficiários consumidores do programa são entidades integrantes da rede sócio-assistencial, entidades cadastradas nos Bancos de Alimentos, pessoas atendidas por programas sociais, e crianças de escolas públicas. A CDLAF é operada pelos governos estaduais conveniados pelo MDS, enquanto a CAEAF é gerenciada pela CONAB.

d) Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL)

Visa incentivar o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição, e contribui para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço. Essa modalidade é executada diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social principalmente em parceria com os governos estaduais.

De acordo com a Cartilha do PAA recém-produzido pelo MDS, o Programa está presente em aproximadamente 3 mil municípios brasileiros. Desde o início do Programa, foram adquiridos 289,031 mil toneladas de alimentos, comprados pelo Governo Federal de 177,669 mil agricultores familiares, sendo possível o atendimento de cerca de 15 mil entidades que atendem diretamente pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Entre os produtos adquiridos são: leite em pó, leite de cabra, queijo, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, arroz, castanha do Brasil, castanha de caju, sementes, hortigranjeiros, sucos, polpas de frutas, doces e polpa de umbu, mel, açúcar mascavo, rapadura, frango, carne de bode, baru, salame, e óleo de pequi.

***Tabela 7*: Número de famílias e investimentos aplicados nos instrumentos do programa do PAA operacionalizado pela CONAB no período 2003-2005.**

	2003		**2004**		**2005**		**Total**
	Famílias	Invest.	Famílias	Invest.	Famílias	Invest.	Investimento
CAAF	30.078	57.200.558	17.137	35.074.022	0	0	92.274.580
CDAF	3.52	6.593.556	15.212	30.548.177	3.466	6.547.115	43.688.848
CAEAF	7.811	17.747.092	17.975	41.563.626	7.477	19.147.646	78.485.364
Total	41.341	81.541.206	50.324	107.185.825	10.943	25.694.761	214.421.792

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2005, pág 30)

Apesar de ser um programa recente, já existem alguns estudos que fornecem resultados preliminares do PAA e seus impactos nos municípios onde foi implementado. Em 2005, foi realizado um estudo pelo Projeto de Cooperação Técnica MDS/FAO (2005), contratando a Universidade de Brasília (Doretto 2005) a fim de avaliar os impactos econômicos, sociais e culturas do PAA no Paraná. Foram entrevistados agricultores beneficiários e não beneficiários do PAA, assim como entidades proponentes e entidades que receberam as doações nos municípios de Cerro Azul, Imbau, e Querência do Norte. Os resultados dessa pesquisa indicaram que 1/3 dos produtores participantes do programa tiveram que expandir a área para atender a entrega da produção contratada; 2/3 tiveram um aumento no nível tecnológico na condução das lavouras; e houve uma introdução de novos cultivos e produtos para atender a demanda.

Também a pesquisa mostrou que houve um aumento na renda média familiar dos agricultores de 25,2% naqueles beneficiários do PAA com uso do PRONAF e de 43,0% nos beneficiários sem PRONAF. Os autores destacam que esse incremento de renda ocorreu entre

familiares de baixa renda (o teto era de R$2.500,00/produtor/ano), assim o impacto seria menor entre produtores com renda maior. No lado dos consumidores beneficiários do programa, foi demonstrado nessa pesquisa que os valores das doações dos alimentos realizados pelo PAA totalizaram 44,0% do valor total das despesas mensais com alimentação num colégio em Cerro Azul. O prefeito de Floresta, no Paraná, declarou que o município estava economizando de 50 a 60% dos recursos destinados a merenda escolar com as doações do PAA, além da melhoria na qualidade. Segundo os relatos das merendeiras entrevistadas nesses municípios, a procura por merenda entre os alunos era maior quando os alimentos doados foram utilizados.

Outro estudo realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica MDS/FAO, contratando a Universidade Federal de Uberlândia (Ortega 2005), analisou os dados obtidos junto aos produtores rurais baianos e mineiros, participantes e potenciais participantes do PAA. Os pesquisadores entrevistaram tanto agricultores familiares participando no PAA, como entidades sócio-assistenciais recebendo produtos através do programa. Foram separados os dados dos estados da Bahia e Minas Gerais, assim como os dados dos beneficiários do PAA-Leite e PAA-Grãos, porque a gestão realizada diretamente pela CONAB (no caso de produtos de origem agrícola), é bastante diferente da gestão realizada em convênio entre o MDS e o governo do estado (no caso de leite).

Entre os produtores familiares participantes no PAA, entre 46% e 49% reportaram um aumento na renda monetária familiar, com a porcentagem dependendo do Estado e a modalidade (PAA-Grãos ou PAA-Leite). Entre os produtores de grãos em Minas Gerais que avaliaram positivamente sobre o aumento de sua renda com o ingresso no PAA, 17% indicaram uma elevação de 5 a 15%, para 41% deles entre 20 e 40%, para 31% deles aumentou em torno de 50%, para 8% dos produtores entre 80% a 100%, e para 3% deles houve uma elevação de 200% da renda. Deve-se destacar que houve uma parcela significativa dos agricultores que não souberam ou não quiseram responder a esta questão sobre as mudanças na renda.

Além dos impactos nos agricultores participantes no PAA, esses autores destacam que ao viabilizar a intervenção governamental no mercado local, o PAA contribui positivamente para uma melhoria da remuneração dos agricultores em geral, pois essa possibilidade de intervenção obriga os atacadistas e atravessadores a oferecerem preços mais atraentes aos agricultores. Como exemplo, parcela dos não integrantes do PAA-Leite entrevistados em Minas Gerais viram melhoria nas suas condições de produção em função da implantação do Programa. Para 17% dos entrevistados houve melhoria no sistema de coleta de leite que os alcançou positivamente, enquanto que outros 4% também identificam melhoria nos preços praticados no mercado local e regional.

Entre os produtores de leite não integrantes do PAA-Leite na Bahia, 7% afirmou estar sendo beneficiado em função da melhoria do sistema de coleta de leite e 23% em função da melhoria dos preços praticados no mercado regional. Observou-se que em alguns casos, os produtores participantes do PAA-Leite estão se organizando em grupos para a constituição de associações para montar seus próprios laticínios. Um proprietário de um laticínio entrevistado comentou que o PAA-Leite permitiu um aumento de 60% no seu faturamento mensal, possibilitando, ainda, um aumento de 70% no número de funcionários e a realização de novos investimentos. Finalmente, de acordo com técnicos da EMATER entrevistados em Minas Gerais, o PAA-Leite, além de ter elevado o preço do litro de leite para o pequeno produtor, permitiu ainda acessar financiamentos com valores mais elevados, pois passam a oferecer melhores condições de pagamento e de garantia.

Embora os resultados preliminares do PAA fossem positivas, não há certeza que esse programa será sustentado com o mesmo nível do financiamento e vontade política no futuro. Além dos impactos positivos reportados entre os entrevistados, também havia relatados

alguns aspectos negativos, tais como o descompasso entre a liberação dos recursos para aquisição e a época da produção. Numa avaliação da concepção e a implementação do PAA, o caput do artigo que institui o PAA trouxe uma certa ambigüidade, ao não separar duas funções distintas - de "política agrícola" e de "política de segurança alimentar e nutricional" - que o programa deveria cumprir, integrando-as, mas sem mistura-las. Infelizmente, o total de agricultores beneficiários no PAA representa apenas uma porcentagem mínima do volume total de agricultores potenciais que poderiam utiliza-lo, e a expansão não será possível sem o compromisso e financiamento do governo(Delgado et al. 2005*)*. Parece que ainda existe um grande debate sobre o valor desse programa e qual nível de investimento seja apropriado para ele. No seu discurso em 27/11/07 com Patrus Ananias, ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e os novos conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Presidente Lula disse,

> *"A questão da ampliação dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos. (…) Aí, nós vamos ver, Patrus, porque esse é um Programa em que tenho experiência do sucesso dele na praça, tenho experiência do quanto significa para um cidadão que tem cinco vaquinhas leiteiras se ele puder vender no programa do leite, para o cidadão que cata um molho de feijão e depois não tem preço. Agora está subindo o feijão. Então, isso é uma coisa para a gente discutir viu, Patrus, com carinho, porque eu acho que é um Programa que tem crescido."* (MDS 2005, web-site*)*

6. Conclusões: Questões sobre o futuro dos programas e das políticas direcionados ao agricultor familiar

A força dos argumentos em prol da agricultura familiar, ainda não há um consenso dentro das discussões acadêmicas de qual a melhor forma de desenvolve-la. Do lado do setor agro-exportador, vários estudiosos não concordam com políticas públicas diferenciadas em favor da agricultura familiar, pois consideram as mesmas apenas uma estratégia para minorar os efeitos da "inevitável" exclusão dos pequenos agricultores sem condições de integração e competição nos mercados cada vez mais globalizados. Os agricultores familiares brasileiros estão, hoje, inseridos na agenda política do país, ainda que o poder de barganha não reflita sua importância na geração de riqueza e ocupação.

A experiência histórica dos países economicamente e socialmente bem-sucedidos mostrou que, ao contrário, a opção estratégica de modernização agrícola com base na grande massa de produtores familiares representou não só socialmente mais eficiente, do ponto de vista da geração de empregos , como também do ponto de vista técnico e econômico. A grande capacidade de absorção de progresso tecnológico da produção familiar permitiu conciliar a produção de alimentos baratos com a elevação da qualidade de vida

É primeiro preciso a valorização desse setor na agricultura brasileira, o desafio não está na globalização, é preciso conviver com outra natureza de riscos que existe no sistema, nenhum desses problemas é intransponível, porém, não há como organizar essa agricultura familiar, esse sistema, se não existe uma percepção na região, da importância do grupo no sentido da comunidade, aceitação de certas organizações, das diferentes formas (cooperativas, associações de produtores) que vão tentar organizar esse sistema. Para a agricultura familiar receber informações e se posicionar estrategicamente em relação ao que está acontecendo no mercado e ter uma escala mínima para operacionalizar os instrumentos de produção. O banco não concede crédito ao agricultor porque não quer dar o dinheiro, é porque não têm como articular entre aquele tipo de instituição financeira e aquela base produtiva.

Dentre os conflitos colocados pelos defensores do modelo representado pela agricultura familiar está o fato de que em um país como o Brasil onde existem mais de 44

milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza não há espaço para implementação de políticas agrícolas que incentivam a exportação de alimentos, ficando evidente de que o setor mais dinâmico e próspero da agricultura familiar é aquele que logrou inserir-se em cadeias produtivas regionais e nacionais.

A agricultura familiar pode e deve se integrar às cadeias agroindustriais mais dinâmicas do País, em alguns casos ela poderia se constituir na base existente ou na criação de novos sistemas, neste caso pensando-se especialmente em nichos de mercado ou em canais alternativos de comercialização. Entende-se que a melhor estratégia de desenvolvimento é preparar os agricultores familiares para competir de forma sustentável nos mercados globalizados, capacitá-los para aproveitar as oportunidades criadas nesses mercados e investir na potencialidade das vantagens e na redução das desvantagens competitivas inerentes à agricultura familiar. Muitas vezes o principal problema dos agricultores familiares não se encontra nas técnicas agropecuárias que, dentro da realidade de cada produtor, estão plenamente disponíveis. Ele reside, sobretudo, na compreensão do funcionamento dos mercados que impõe articulação com os segmentos pré e pós-porteira e nas novas formas de negociação e práticas de gestão do processo produtivo.

Sem dúvida a expressão "agronegócio familiar" cunhada por Guilhoto (2005), expressa com precisão a possibilidade concreta de coexistência dos dois modelos. Concretamente, cerca de um terço do agronegócio brasileiro é tributário da produção agropecuária realizada pelos agricultores familiares, cabendo observar, ademais, que o desempenho recente da agropecuária familiar e do agronegócio a ela articulada vem sendo bastante positivo, superando, inclusive, as taxas de crescimento relativas ao segmento patronal.

A preocupação genérica com a agricultura familiar pode, na verdade, estar excluindo um leque extremamente diferenciado de unidades produtivas com funções e atividades complementares distintas e, que está na hora de começarmos a abrir estes programas nacionais de agricultura familiar por categorias mais refinadas e mais finas sem se pensar estritamente em aumentar a produção de arroz, milho, feijão ou suínos, aves, etc. Há um conjunto de outras atividades que já merecem atenção e nunca são relacionadas do ponto de vista das políticas governamentais, que foi chamado de periférico na pesquisa INCRA/FAO, num mercado que é cada vez mais preponderante em termos numéricos sua contribuição ao produto agropecuário.

Os que acreditam na reinserção produtiva preponderantemente através de atividade rurais não- agrícolas consideram inútil querer confrontar, no mercado, o poder de barganha comercial, tecnológico e de escala dos agricultores familiares com o da agroindústria. O que se precisa é criar algum nível mínimo de infra-estrutura no mundo rural, se quisermos que esse pessoal continue lá, que não venham inchar ainda mais a cidade, não haverá possibilidade se não for feito o mínimo de investimento e infra-estrutura social de saneamento, energia elétrica, escolas etc.

As informações do censo agropecuário revela um quadro pouco favorável em relação às várias modalidades de organização dos produtores familiares. O importante é chamar a atenção para a necessidade de desenvolver, entre os agricultores familiares, organizações de natureza econômica, geridas de acordo com os padrões de administração adequados para assegurar o êxito do grupo nos mercados. Profissionalização da administração, desenvolvimento de ferramentas de tecnologia de gestão adequadas à realidade dos agricultores familiares, capacitação empresarial, informação e outros tantos são insumos-chave para a exploração sustentável da agricultura de base agro-ecológica. Muitas vezes o principal problema dos agricultores familiares não se encontra nas técnicas agropecuárias que, dentro da realidade de cada produtor, estão plenamente disponíveis. Ele reside, sobretudo, na compreensão do funcionamento dos mercados que impõe articulação com os segmentos pré e

pós-porteira e nas novas formas de negociação e práticas de gestão do processo produtivo.

A formulação de políticas públicas para a agricultura brasileira não é uma tarefa fácil, e precisa levar em conta a grande diversidade regional e fundiária registrada no país. Uma política agrária e fundiária como a que sempre ocorreu no Brasil, leva ao agravamento as disparidades regionais, sociais e econômicas. Portanto, as políticas públicas devem se orientar para os territórios mais marginalizados e empobrecidos do país e têm como objetivo a minimização das fortes desigualdades regionais. Como foi elaborado nesse texto, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) são bons exemplos de programas que visam apoiar os agricultores familiares brasileiros em sustentar e ampliar sua rentabilidade, apesar de suas limitações. Embora tais programas tenham grande potencial, os mesmos devem ser examinado e avaliado periodicamente para assegurar que o público alvo foi bem-definido, os beneficiários estão recebendo o apoio e infra-estrutura (crédito, assistencia técnica, equipamentos, mercados) que realmente precisam, e que os objetivos realmente estão sendo atingidos com renda e emprego.

7. Referências Bibliográficas

AQUINO, J.R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. P. **PRONAF: Política Agrícola Discriminatória ?!** Uberlândia-MG, Universidade Federal de Uberlândia: I. E., 2003. p. 25.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BUAINAIN, A. M.; em colaboração com SOUZA FILHO, H. M. de. **Agricultura familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: Questões para Debate.** 1. ed. Brasília: IICA, 2006.

CASTELÕES, L. Políticas Públicas: Proteção e Emancipação**.** In: **Agricultura familiar predomina no Brasil. Com Ciência.** São Paulo, 10 Outubro 2002. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>. [Data de acesso 27/12/07].

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Apoio à comercialização da agricultura familiar. In: **Programa de Aquisição de Alimentos**. **Apresentação para o 2º Encontro Nacional do PNAE – 50 Anos.** Brasília, Novembro 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/encontros_nacionais/programa_de_aquisicao_alimentos_112005.pdf>. [Data de acesso 30/12/07].

DIAS, G. L. S. A agricultura familiar na perspectiva do governo. In: **Agricultura e sociedade: uma abordagem a partir do Parlamento. Câmara dos Deputados**. Brasília, Coordenação de Publicações (Série ação parlamentar, nº 62), 1996A.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). **Estatísticas do Meio Rural**. 2 ed. Brasília: NEAD/MDA, 2006. Disponível em: <www.dieese.org.br>. [Data de acesso 30/12/07].

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Diretrizes Operacionais para o Planejamento de Atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ministério da Educação**. Brasília, p.10, 07 Outubro 2004. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/diretrizes_operacionais_pnae_07102004.pdf>. [Data de acesso 27/12/07].

GRAZIANO, J. S. O desempenho da agricultura familiar no Brasil e em Outros Países. In: **Agricultura e sociedade: uma abordagem a partir do Parlamento. Câmara dos Deputados.** Brasília, Coordenação de Publicações (Série ação parlamentar, no 62), 1996A.

GUALDA, N. L. P. **Agricultura Familiar versus Modelo Agro-Exportador: O Falso Dilema da Não Coexistência. Universidade Estadual de Maringá.** Maringá-PR, p.15, 2007. Disponível em: < http://www.pce.uem.br/artigos/artigo.html>. [Data de acesso

30/12/07].

GUANZIROLI, C. E. et al. **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2001.

GUILHOTO, J. J. M. et al. **Agricultura Familiar na Economia: Brasil e Rio Grande do Sul.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD Estudos - 9), 2005. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=312>. [Data de acesso 28/12/07].

GUILHOTO, J. J. M. et al. **PIB da Agricultura Familiar: Brasil – Estados.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD Estudos - 19), 2007. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=350>. [Data de acesso 30/12/07].

INCRA/FAO. **Diretrizes de Política Agrária e desenvolvimento Sustentável.** Resumo do Relatório Final Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.

INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar. O Brasil Redescoberto.** Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA / FAO 2000. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/censo.pdf>. [Data de acesso 30/12/07].

INCRA/FAO. **Proposta de Metodologia de Avaliação da Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos: Um teste de aplicação nos Estados de Minas Gerais e Bahia.** Relatório Final Projeto UTF/BRA/064, Uberlândia, 2005.

JONES, A. S.; BRESSAN M. **Produção familiar, pós-modernidade e capitalismo: possibilidades da agricultura independente. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável.** Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 39-45, jan./mar. 2000. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/n1/07_artigo_prod_fam.pdf>. [Data de acesso 30/12/07].

MELO, F. B. H. Liberalização Comercial e Agricultura Familiar no Brasil. **In: ActionAid Brasil (org.): Comércio Internacional, Segurança Alimentar e a Agricultura Familiar.** Rio de Janeiro: Ed. Grafitto, 2001.

Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília 1996.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cartilha do Programa de Aquisição de Alimentos. Projeto de Cooperação Técnica com o Ministério de Desenvolvimento Agrário - CONSEA e Fome Zero.** Brasília, 2003.

ORTEGA, A. C. et al. **Proposta de Metodologia de Avaliação da Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos: Um teste de aplicação nos Estados de Minas Gerais e Bahia. Relatório Final.** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, Novembro 2005. p.91. (Projeto de Cooperação Técnica MDS/FAO UTF/BRA/064/BRA).

Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. [Data de acesso 27/12/07].

Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. [Data de acesso 27/12/07].

TURPIN, M. E. **A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar. Relatório de Qualificação.** Campinas-SP, Unicamp - Instituto de Economia, 2007.

VEIGA, J. E. Política agrícola diferenciada. In: TEIXEIRA, E. C.; VIEIRA, W. C. (ed.) **Reforma da política agrícola e abertura econômica.** Viçosa-MG, Universidade Federal de Viçosa, 1996. p.31-47.

VEIGA, J. E. da. **Diretrizes para uma nova política agrária. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável.** Fortaleza-CE, 1998. p.18. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=197>. [Data de acesso 27/12/07].

VILELA, S. L. O. **Qual Política para o Campo Brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?). Elaborado para apresentação no XXXV Congresso da SOBER.** Natal-RN, 03 a 07 agosto 1997. Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/ artigos-e-trabalhos/vilela97-1.pdf>. [Data de acesso 27/12/07].