DIRETRIZES PARA UMA NOVA POLÍTICA AGRÁRIA

in: *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, NEAD,
Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2000, pp. 19-36

José Eli da Veiga
Prof.Tit. Economia/FEA/USP
& Presidente do Procam/USP
zeeli@usp.br
03/11/98

1. Introdução

Evoluiu bastante nos últimos anos a percepção social sobre as vantagens que podem trazer as políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Como muito atraso histórico, as elites brasileiras começam a identificar os agricultores familiares como um grupo social distinto e, sobretudo, a reconhecê-lo como um dos agentes coletivos do processo de desenvolvimento rural. Por isso, talvez não seja exagerado otimismo esperar que esse grupo social também venha a ser visto como o segmento importante da estratégia de desenvolvimento que o Brasil necessita, isto é, um dos protagonistas do lado rural da agenda de desenvolvimento que está emergindo com a renovação do debate público posterior à estabilização da economia.

No entanto, para que esse processo não seja truncado é imprescindível reformular a política agrária, principalmente no sentido de adequá-la às radicais mudanças das relações cidade-campo ocorridas na segunda metade deste século; mudanças que certamente serão aceleradas pelos novos horizontes abertos pelas inovações tecnológicas e institucionais contemporâneas. Por isso, o principal objetivo deste texto é propor diretrizes para uma política agrária que tenha alicerces na experiência dos países que conseguiram se desenvolver durante o século XX e, simultaneamente, esteja orientada para os possíveis futuros de um imenso país semi-periférico, nas circunstâncias concretas da provável fase de expansão da economia mundial que sucederá a presente crise.

2. Por que a agricultura familiar?

Desde meados do século passado, quando o Brasil optou por uma estratégia inversa à norte-americana[1], as elites rurais brasileiras tentam persuadir a sociedade de que essa é uma pergunta que nem faz sentido, pois o caminho do campo só pode ser um: o da grande fazenda com assalariados. O vocabulário pode ter mudado, mas o discurso continua exatamente o mesmo: "promover a agricultura familiar é jogar dinheiro fora".

No século passado, quando faltava mão-de-obra, os grandes fazendeiros paulistas não faziam rodeios: "*chamar colonos para fazê-los proprietários a custas de grandes despesas é uma prodigalidade ostentosa, que não compadece com o apuro de nossas finanças. (...) que se acabe o quanto antes com a enorme despesa que se está fazendo com eles, continuando-se o que parecer necessário para eles procurarem serviço...*" Quase dois séculos depois, quando o que mais falta são oportunidades de ocupação geradora de renda, seus sucessores só são menos explícitos: "*Não adianta querer insistir na sustentação de modelos de produção que não sejam capazes de propiciar a melhor relação custo-qualidade possível (...) a não ser que se queira enterrar significativo volume de recursos públicos na forma de subsídios...*"[2].

Nos Estados Unidos, onde as elites preferiram não acabar com a "enorme despesa" a que se referia Vergueiro, e usar com muita inteligência os tais "subsídios"[3], os resultados podem ser avaliados pela comparação entre típicas localidades agrícolas, como mostrou a geógrafa Anne Buttimer. Onde predominou a agricultura patronal há poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos. Nessas localidades, as condições de moradia são precárias, quase não existem equipamentos de lazer e a delinquência infanto-juvenil é alta, ao contrário do que ocorre onde predominou a agricultura familiar. (tabela 1)

Tabela 1 - Comparação entre comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar de organização econômica.

Características/funções	Típica localidade da forma patronal	Típica localidade da forma familiar
População	6.300	7.800
Escolas	1 (primária)	4 (prim.) + 1 (sec.)
Igrejas	5	14
Clubes	2	12
Associações	nenhuma	2
Jornais	1	2
Empresas não-agrícolas	35	62
Bancos	nenhum	2
Habitações	poucas e pobres	modestas e adequadas
Delinquência juvenil	séria	ausente

Fonte: Anne Buttimer (1995)[4]

Os dados resumidos nas duas colunas da tabela 1 foram usados por Anne Buttimer para enfatizar a forte correlação existente entre o predomínio da agricultura familiar e o que ela chama de "vitalidade social", a principal turbina do processo de

desenvolvimento. Exatamente a idéia que vem sendo tardiamente enfatizada pelos economistas quando se referem ao "capital humano" e ao "capital social". Como explica Bernardo Kliksberg:

> "*Considera-se que, junto com os capitais 'tradicionais' - o capital natural de uma sociedade, formado por sua dotação de recursos naturais, e o capital construído, formado pelo que produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc.) -, existem outras duas modalidades de capital, que requerem uma análise mais detalhada: o capital humano e o capital social. O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. Analisando as causas do crescimento econômico, um estudo do Banco Mundial sobre 192 países concluiu que não menos de 64% do crescimento pode ser atribuído ao capital humano e ao capital social.*"[5]

Desprezando (ou ignorando) as pesquisas econômicas de fronteira que estão analisando essas formas de acumulação de capital até agora não avaliadas adequadamente, os porta vozes do patronato agrícola brasileiro procuram desqualificar a promoção da agricultura familiar dizendo que nos países ricos ela depende de bilhões de dólares transferidos anualmente pelos consumidores e contribuintes, e que aqui ela não teria a mínima chance de se tornar competitiva.[6] Todavia, apesar dos quase dois séculos de favorecimento da agricultura patronal, esta só vem se mostrando mais competitiva que a familiar em alguns poucos produtos, como carne bovina, cana-de-açúcar, arroz e soja. Em muitos outros, como as carnes suína e de aves, leite, ovos, batata, trigo, cacau, banana, café, milho, algodão, tomate mandioca e laranja, essa suposta superior "competitividade" da agricultura patronal é muito duvidosa, principalmente se os produtores familiares não estiverem condenados a ter apenas os parcos 20 ha que pretendem lhes atribuir os defensores da agricultura patronal. E se o assunto for fruticultura, hortícolas, e uma infinidade de outros produtos, fica fácil perceber que a melhor relação custo-qualidade sempre é encontrada entre produtores familiares, mesmo quando dispõem de pouca terra.

Ou seja, mesmo que se aceite essa absurda visão que reduz a eficiência econômica apenas à sua dimensão alocativa, descartando sua dimensão distributiva, a agricultura familiar brasileira continua no páreo. E se a relação dialética entre eficiência alocativa e eficiência distributiva - que está no âmago da eficiência econômica - estiver presente no raciocínio, a agricultura familiar brasileira mostra-se superior à patronal, apesar do desprezo de que foi vítima nos últimos 150 anos. Basta comparar o dinamismo do Vale do Itajaí à tristeza do extremo sul gaúcho para se dar conta.

Isto quer dizer que todos os agricultores familiares conseguirão se manter no páreo quando para melhorar suas condições de vida forem obrigados a correr no tapete

rolante da inovação tecnológica? É claro que não. Os que estiverem na vanguarda certamente ampliarão sua estrutura produtiva, comprando os ativos dos que decidirem se retirar da atividade. Os que não se atrasarem em imitar a vanguarda também poderão manter-se competitivos. Mas uma grande parte dessa massa só conseguirá progredir tornando-se "pluriativa", isto é, diversificar as atividades para que a renda familiar deixe de depender exclusivamente da produção agropecuária.

Contrariamente ao que dizem os porta vozes do patronato agrícola brasileiro, os agricultores familiares dos países desenvolvidos estão agora dispensando os históricos subsídios que as sociedades mais democráticas do planeta decidiram lhes atribuir, justamente porque já não dependem exclusivamente dos riscos de suas atividades primárias. A tabela 2 dá uma idéia de como esse fenômeno se manifesta no caso dos Estados Unidos.

Tabela 2 - Composição da renda familiar dos agricultores segundo o estrato do valor das vendas, EUA, 1988

Estratos (1)	No. de estab. (milhares)	Renda Agrícola (%)	Subsídios (%)	Outras fontes (%)
Menos de 5	751	- 3,2	1,2	102,0
de 5 a 10	279	4,1	3,7	92,2
de 10 a 20	274	10,2	9,1	80,7
de 20 a 40	251	20,7	18,1	61,2
de 40 a 100	320	40,2	26,0	33,8
de 100 a 200	216	56,3	23,8	19,9
de 200 a 500	76	72,9	18,0	9,1
Mais de 500	30	91,5	5,2	3,3
Total	**2197**	**43,0**	**12,5**	**44,5**

(1) Estratos de vendas em milhares de dólares, incluindo todas as entradas provenientes da agricultura, inclusive os pagamentos governamentais.

Fonte: José Eli da Veiga, *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*, Tese de Livre Docência, FEA/USP: 1993, volume II, tabela 67, p. 57.

Em 1988, a renda familiar dos *farmers* americanos só vinha majoritariamente da agropecuária para os 322 mil (15% do total) cujas vendas superavam 100 mil dólares. Essa renda vinha majoritariamente de outras atividades entre 1,5 milhão (70%) cujas vendas não superavam 40 mil dólares. Espremidos entre essas duas categorias encontravam-se os outros 15% (320 mil) para os quais 40% da renda familiar vinha da agricultura e 34% de outras atividades. E era somente nesta faixa que os subsídios representavam mais de um quarto da renda familiar.

Claro que alguém pode examinar a tabela 2 e concluir que só eram de fato agricultores os responsáveis pelos 30% dos estabelecimentos agrícolas americanos que tiravam pelo menos 40% de sua renda familiar dessa atividade. Nessa visão, os responsáveis pelos estabelecimentos agrícolas americanos que conseguiam a maior parte de sua renda familiar em outras atividades - 70% deles - não deveriam mais ser considerados agricultores. Sob o prisma contábil isso até pode ser verdadeiro. Mas para o entendimento do processo histórico de desenvolvimento da sociedade americana isso não passa de uma grande asneira. O Censo Agropecuário de 1992 mostrou que a tradicional agricultura familiar ainda é responsável por 54% da produção comercializada e que as vendas das sociedades de tipo familiar já atingem 21%. Por outro lado, a participação das "corporações" não passa de 6% e os restantes 19% vêm de outras formas societárias que não poderiam ser rigorosamente classificadas como familiares ou patronais.[7]

Mais importante ainda é saber que 70% dos *farmers* conseguiam em 1988 uma renda média familiar de 30 mil dólares, independentemente do valor de suas vendas agrícolas (que variavam de menos de 5 a 40 mil dólares). Isto é, conseguiam uma renda familiar equivalente à renda familiar média nacional, sendo que no passado a renda da esmagadora maioria das famílias de agricultores era sistematicamente bem inferior à renda familiar média do país. Os 322 mil estabelecimentos agrícolas americanos (15%) com vendas superiores a 100 mil dólares provavelmente tinham seus responsáveis entre os ricos. Outros 15% tinham renda familiar média de 43 mil dólares, pouco acima da média nacional. E a grande massa (os restantes 70%) tornara-se parte da imensa classe média americana.

Esse foi o grande sentido histórico da opção preferencial pela agricultura familiar, que nos EUA foi selada em 1862, na maioria dos países da Europa Ocidental entre a década de 1870 e a Ia. Guerra Mundial, e no Japão logo depois da IIa. Guerra Mundial: garantir que milhões de famílias rurais viessem a fazer parte da classe média em vez de "procurarem serviço" como queria o senador Vergueiro e continuam a querer seus discípulos. Para entrar na classe média esses milhões de famílias precisaram de: acesso à terra, muita educação, apoio ao cooperativismo, um adequado sistema de crédito rural, pesquisa agropecuária orientada para sistemas de menor escala e a correspondente assistência técnica. Nesse processo a pluriatividade teve um papel muito mais importante que os subsídios que aqui ajudaram principalmente quem agora os execra: os mascotes do *agribusiness*.

Também no Brasil já pode ser detectado o início da transição à pluriatividade, como mostram as pesquisas que vêm sendo feitas no âmbito do projeto "Rurbano", coordenado pelo economista José Graziano da Silva, da Unicamp. A pluriatividade já afeta quase um terço dos 3 milhões de agricultores familiares residentes no meio rural, e quase um quarto do total de 7,5 milhões de domicílios rurais do país.[8] Mas não se deve pensar que a pluriatividade transforme os agricultores familiares em profissionais

de outros setores que só conservam algum vínculo com seu ramo de origem.

Tomando-se o exemplo da Itália, sobre o qual estão disponíveis dados bem significativos (tabelas 3 a 5), pode-se notar que: a) mais de 96% dos estabelecimentos agrícolas são familiares; b) 75% das terras agrícolas pertencem aos agricultores familiares; c) 86% de todo o trabalho agrícola é realizado pelos próprios agricultores e seus familiares; c) 75% dos responsáveis por estabelecimentos agrícolas continuam a ser única e exclusivamente agricultores.

Tabela 3 - ***Farms according to on-farm/off-farm activity of farmer Italy, 1995***

Activity of farmer	Number	%
Only on farm	1.852.093	75,0
Mainly on farm	39.059	1,5
Mainly off farm	579.414	23,5
TOTAL	2.470.566	100,0

Fonte: Ministero Per Le Politiche Agricole, Istituto Nazionale di Economia Agraria (1997) ***Italian Agriculture in Figures 1997***, 125 p.

Tabela 4 - ***Days worked by each category of labour Italy, 1995***

Category	Number	%
FAMILY LABOUR	371.619	86,2
■ farmer	216.961	50,3
■ farmer's family	154.658	35,9

NON-FAMILY LABOUR	59.658	13,8
■ permanent workers	13.778	3,2
■ temporary workers	45.880	10,6
TOTAL	431.277	100,0

Fonte: Ministero Per Le Politiche Agricole, Istituto Nazionale di Economia Agraria (1997) ***Italian Agriculture in Figures 1997***, 125 p.

Tabela 5 - *Number of farms and total farm land, by form of management Italy 1995*

Form of Management	Farms No.	Farms %	Farm Land ha	Farm Land (%)	Average ha
Run directly	2.389.731	96,3	15.446.967	75,4	6,5
■ only with family labour	2.049.531	82,6	11.387.588	55,6	5,6
■ mainly " " "	255.594	10,3	2.681.513	13,1	10,5
■ mainly with non-family labour	84.606	3,4	1.377.866	6,7	16,3
Run with hired workers and/or partners	85.367	3,4	4.960.774	24,2	58,1
Share-cropping or other	6.997	0,3	73.421	0,4	10,5
TOTAL	2.482.095	100,0	20.481.162	100,0	8,3

Fonte: Ministero Per Le Politiche Agricole, Istituto Nazionale di Economia Agraria (1997) ***Italian Agriculture in Figures 1997***, 125 p.

Tanto quanto na Itália, em todas as agriculturas do primeiro mundo, fazendas empregando levas de assalariados tornaram-se um apêndice de uma massa de estabelecimentos de médio porte tocados essencialmente pelo trabalho familiar. A tal ponto que grandes fazendas e assalariados agrícolas são ótimos indicadores de subdesenvolvimento. Na Europa é fácil achá-los em Portugal, Espanha ou Grécia. Mas é preciso muita paciência para localizá-los na França, Alemanha ou Grã-Bretanha. Na América do Norte, ainda são numerosos nas áreas próximas ao México, tornando-se cada vez mais raros à medida em que se sobe para o Canadá. No Japão e em suas ex-colônias será necessária uma lupa para descobrir assalariados agrícolas. Ou seja, a crença de que "*o caminho do campo é o da grande empresa e do trabalho*

assalariado" só faz sentido se esse caminho for o caminho do subdesenvolvimento.

Será possível imaginar que tudo isso não passa de uma coincidência? Que os países que atingiram os mais altos níveis educacionais, de esperança de vida, e de PIB real *per capita* tenham todos optado por uma agricultura baseada no trabalho familiar; enquanto os países com os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) continuam a hesitar diante dela (ou muitas vezes nem isso)?

Os estudiosos que duvidaram que se tratasse de mera coincidência dedicaram-se a pesquisas comparativas e encontraram fundamentos econômicos, sociais e políticos para o fenômeno. Mas esses fundamentos costumam estar tão ligados às circunstâncias históricas específicas de cada país que fica muito difícil juntá-los numa única síntese explicativa. Uma boa tentativa encontra-se na vasta obra de Hans Binswanger, o atual coordenador da área de desenvolvimento rural no Banco Mundial [9]. E a mais completa e profunda análise da questão foi recentemente publicada na França por Marcel Mazoyer e Laurence Roudart, professores do Institut National Agronomique Paris-Grignon: ***Histoire des Agricultures du Monde; Du Néolitique à la Crise Contemporaine*** (Ed. Seuil, Paris: Novembro 1997). Nesse livro, que deveria ser traduzido para todas as línguas vivas por ser a melhor e mais completa síntese já produzida sobre quase dez milênios de crescimento econômico, encontra-se não somente a melhor interpretação do contraste atual entre as agriculturas desenvolvidas e subdesenvolvidas, como o esboço do arranjo internacional necessário à promoção da agricultura familiar nos países subdesenvolvidos.

Ao analisar a dinâmica agrícola dos países desenvolvidos, Mazoyer & Roudart enfatizam que todos eles foram levados a adotar políticas de sustentação de preços que impediam reduções abruptas da renda média dos agricultores e, ao mesmo tempo, políticas visando a uma aceleração da chamada modernização: organização da comercialização; crédito com taxas de juros favorecidos; aumento dos prazos de arrendamento; renovação de sistemas de pesquisa intimamente relacionados com os correspondentes sistemas educacionais e correspondentes redes de experimentação-informação-e-vulgarização agropecuária; transferência a agricultores em processo de consolidação das terras liberadas pelos estabelecimentos cessantes ou em dificuldade, principalmente pelo incentivo à aposentadoria dos agricultores mais idosos; leis proibindo o acúmulo de mais terras por agricultores que já dispunham de área suficiente para o pleno emprego da mão-de-obra familiar; e vários mecanismos que impediam o acesso de estabelecimentos pouco viáveis às subvenções e ao crédito barato.

No fundo, dizem os autores, esses programas facilitaram o desenvolvimento de estabelecimentos familiares médios e grandes, impedindo, em certa medida, o desenvolvimento de grandes fazendas com mão-de-obra assalariada. Por outro lado, ponderam que o mínimo que se pode dizer é que tais medidas não ajudaram os estabelecimentos menos viáveis, mas também não os fizeram desaparecer brutalmente. No final das contas foram medidas que impulsionaram o desenvolvimento desigual de

estabelecimentos médios e grandes, garantindo ao mesmo tempo a sobrevivência dos periféricos pelo período de uma geração.

Ou seja, as agriculturas dos países desenvolvidos foram enquadradas por políticas comerciais, financeiras, e de fomento que não corresponderam à visão de muitos economistas e agrônomos segundo a qual a modernização (motomecanização, fertilização mineral, seleção vegetal e animal, agrotóxicos, etc.) levaria cedo ou tarde à generalização de enormes unidades de produção, fossem elas patronais ou coletivizadas. Isto quer dizer que essas políticas contrariaram o que seriam as tendências objetivas do desenvolvimento capitalista na agricultura? De maneira nenhuma, mostram Mazoyer & Roudart. Se elas contrariaram alguma coisa foi a ingenuidade das previsões feitas por economistas e agrônomos impressionados com a forte aceleração das mudanças agrícolas do século XX.

Uma das melhores partes dessa História das Agriculturas do Mundo é a descrição analítica das etapas em que se deu a "modernização", fenômeno que os autores preferem chamar de "segunda revolução agrícola dos tempos modernos". Infelizmente é impossível reproduzí-la neste texto. Mas certamente será útil chamar a atenção para alguns pontos essenciais.

A cada etapa desse processo, só puderam continuar a investir e a progredir os estabelecimentos suficientemente equipados, suficientemente grandes e suficientemente produtivos para que pudessem gerar uma renda por trabalhador superior ao preço de mercado da mão-de-obra pouco qualificada. Esse nível de renda constitui o que os autores chamam de '*patamar de capitalização*' ou '*patamar de renovação*'. Os estabelecimentos que conseguiam se consolidar eram os que geravam uma renda superior a esse patamar. Os que geravam renda inferior a esse patamar e não se renovavam, terminavam por regredir: viviam *em crise*, e, com enormes sacrifícios, muitos conseguiam se manter até a aposentadoria do agricultor. Depois disso, na falta de um sucessor (parente ou não), esses estabelecimentos tendiam a ser desmembrados e suas terras e outros bens ainda úteis adquiridas por estabelecimentos que se encontravam acima do referido patamar.

Como as inovações tecnológicas que permitiam acompanhar a constante elevação do patamar podiam sempre ser adotadas por muitos dos agricultores familiares que participavam dessa espécie de corrida de obstáculos; e como a queda tendencial dos preços agrícolas era administrada por governos interessados numa certa regulação do êxodo rural; o desempenho econômico da agricultura familiar só podia ter contrariado as profecias sobre uma esmagadora vitória da agricultura patronal.

Na verdade, muitas dessas profecias baseavam-se também numa idéia bem equivocada sobre a importância que as chamadas 'economias de escala' ou 'economias de tamanho' teriam na agricultura. Mas as reduções dos custos fixos ligadas aos aumentos de escala ou de tamanho mostraram-se pouco significativas na agricultura. Quando são

possíveis, elas só são realizáveis até um tamanho bem modesto, correspondente a uma pequena equipe de trabalho. Acima desse tamanho passam a se manifestar deseconomias que aumentam com muita rapidez.

Para a maior parte dos sistemas de produção praticados hoje em dia nas agriculturas dos países desenvolvidos, dizem Mazoyer & Roudart, a dimensão mais favorável à eficácia econômica de uma unidade de produção corresponde ao trabalho de equipes que variam entre 3 e 7 trabalhadores.

E, mesmo assim, os estabelecimentos tocados por um único trabalhador (a tempo completo ou parcial) vêm se mostrando tão competitivos que seria muito arriscado prever o triunfo de unidades de tamanho correspondente a uma equipe de 3 a 7 trabalhadores, sejam elas familiares, patronais ou de outro tipo.[10]

Tudo isso é parte muito importante da argumentação favorável à promoção da agricultura familiar porque mostra que essa tese está longe de ser uma mera ideologia em defesa dos pobres do campo, cujo conteúdo seria anti-histórico e anti-econômico. Por incrível que possa parecer à maioria dos leigos em assuntos agrícolas, acontece justamente o inverso: é a obsessão ideológica de certas elites brasileiras pela agricultura patronal que carece de qualquer respaldo histórico e econômico no processo de desenvolvimento dos países que fazem parte do chamado primeiro mundo.

Mas é claro que a opção pela agricultura familiar como base de uma proposta de desenvolvimento rural no Brasil de final de milênio não se baseia apenas na constatação de que essa foi a forma que predominou em todas as agriculturas de países desenvolvidos. Para saber porque o predomínio de grandes fazendas patronais que dispõem de uma abundante e baratíssima força de trabalho constitui um obstáculo ao desenvolvimento é necessário perceber seus efeitos fortemente regressivos na distribuição de renda.

Compare-se, por exemplo, economias latinoamericanas, como a brasileira ou a mexicana, a economias semi-periféricas muito mais desenvolvidas, como as da Coréia do Sul ou de Taiwan. O contraste começa a aparecer quando se compara o potencial de consumo de suas respectivas populações. Nas economias de tipo latinoamericano, as populações rurais economicamente ativas são majoritariamente formadas por peões (sem terra ou sitiantes abaixo do patamar de renovação) que trabalham para um punhado de empregadores. Nas economias semi-periféricas de sucesso essas famílias de peões não chegam a 3% dos ocupados no meio rural. Lá a grande maioria da população agrícola está ocupada em sítios com renda igual ou superior ao patamar de renovação.

É claro que em países como a Coréia do Sul e Taiwan a demanda rural depende essencialmente da renda corrente dos agricultores familiares, enquanto que no México ou no Brasil ela depende basicamente do poder de compra de uma enorme massa de

peões. Como esses peões situam-se sempre nos mais baixos estratos de distribuição de renda, seu poder de compra não chega a favorecer a ampliação do consumo de massa. A evolução do poder de compra dos 20% mais pobres de populações latinoamericanas tem oscilado pouco acima do nível atingido em meados do século, enquanto que o consumo das camadas de altas rendas tem crescido se forma permanente.

Nos países semi-periféricos que conseguem se desenvolver ocorre exatamente o inverso. A elevação da renda da maioria da população rural acompanha de perto a evolução da renda média urbana, contribuindo, portanto, para a ampliação do consumo de massa. A drástica reforma agrária realizada na Coréia do Sul, por exemplo, não somente engendrou pouca desigualdade na distribuição dos ativos e da renda, mas também criou as pré-condições para uma ampla difusão dos incrementos de renda. Quem tem dúvida sobre este ponto precisa ler com urgência o artigo de E.Lee, publicado em 1979 na revista ***World Development*** (7:493-517): "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea".

Em suma, com base na experiência histórica dos países mais desenvolvidos e dos raros países semi-periféricos que chegaram a se desenvolver, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para sua fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente pode prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a permitir a liberação do potencial da agricultura familiar.

Como foi dito na introdução, as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da agricultura familiar começam a ser percebidas pela sociedade brasileira. Principalmente porque o Brasil é um país onde a forma de agricultura mais favorecida - a patronal - agora está empregando cada vez menos trabalhadores, e engendrando, portanto, cada vez mais concentração de renda e exclusão social.

Enquanto isso, a forma de agricultura mais desprezada - a familiar - tende a exibir um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. E seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à maior maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental.

Enfim, a agricultura familiar é tão mais sustentável (estabilidade, resiliência e eqüidade) que é impossível imaginar que a sociedade brasileira não venha a se dar conta do preço que está pagando por ter acreditado no mito da maior eficiência da agricultura patronal. Um dia acabará entendendo que mesmo essa sua duvidosa eficiência alocativa nem de longe compensa sua absurda ineficiência distributiva. Contudo, para que isso ocorra vai ser preciso superar a crença dominante entre as elites brasileiras de que a desigualdade não dificulta o crescimento econômico, podendo até ajudá-lo. Essa é uma idéia que no debate internacional só pode ser considerada anacrônica, e mesmo extravagante, mas

que continua muito forte por aqui.[11]

Infelizmente, é forçoso reconhecer que em pleno final do século XX a cultura brasileira continua muito mais marcada pela 'casa grande e senzala' do que pelas 'colônias' formadas pelos imigrantes italianos e alemães que povoaram a região Sul, ou mesmo pelos "colonos" que conseguiram se emancipar das complicadas relações de trabalho que prevaleceram na economia cafeeira do Sudeste. Neste assunto há verso que vale mais do que mil teorias: *"Nel Brasile non vi sono padrone,/ Ognuno qui é padrone di sè./ In sua casa il colono commanda/ E si stima ugualmente un re"*. Foi contra isso que lutou Vergueiro. É contra isso que continuam a lutar seus sucessores.

3. Delimitação do público alvo

Para que possa promover o sucesso econômico dos agricultores familiares que já dispõem de condições básicas para a atividade empresarial e simultaneamente favorecer a pluriatividade dos que terão menos chances de progresso se dependerem apenas da renda oriunda da agropecuária, a estratégia governamental precisa estar baseada numa delimitação do público alvo a ser atendido prioritariamente. Infelizmente, a identificação dos diversos segmentos da agricultura familiar só pode ser feita por aproximações sucessivas, já que as estatísticas não utilizam este critério em suas classificações.[12]

Cerca de 3 milhões de estabelecimentos familiares nada têm que ver com a idéia muito difundida sobre a agricultura "*de subsistência*" que está embutida na mania de opor 'familiar' a 'comercial'. Isto fica bem claro quando se procura estimar a Renda Monetária Bruta dos estabelecimentos não-patronais[13]. Calculando-se as RMB média e mediana para cada unidade geográfica - das Micro às Grandes Regiões - pode-se obter um estrato inferior formado pelos 50% mais pobres; um estrato superior formado pelos estabelecimentos com RMB superior à média; e um estrato intermediário situado entre a mediana e a média. Esses três estratos podem ser batizados de "A", "B" e "C", segundo as indicações abaixo:

Estrato	Nível de RMB
A	*Acima da média* da unidade geográfica
B	*Entre a média e a mediana* da unidade geográfica
C	*Abaixo da mediana* da unidade geográfica

A tabela 6 indica que - em termos agregados para todo o Brasil - os estratos A e B, os mais representativos da agricultura familiar, tinham níveis médios de RMB que estavam longe de permitir qualquer tipo de assimilação com uma agrigultura "não-comercial".

Tabela 6 - Renda Monetária Bruta (RMB) média e *per capita*, em salários mínimos por ano (sm/a), segundo o estrato, Brasil, 1985 (*agregações*)

Estrato	RMB média (sm/a)	RMB *per capita* (sm/a) (*)
A	52,7	13,8
B	11,5	3,5
C	0,9	0,3
Total	17,2	5,4

(*) do pessoal ocupado nos estabelecimentos
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985

Mas é fundamental examinar, também, os enormes contrastes regionais.

Principalmente porque, no Nordeste, apenas um quarto dos estabelecimentos não-patronais alcançava níveis razoáveis de RMB e, mesmo assim, bem abaixo das outras regiões.

Mas também, porque no Norte e no Centro-Oeste, apesar dos bons níveis de RMB, a agricultura familiar ainda tinha a incipiência natural da dinâmica da fronteira (ver tabela 7). Ou seja, para enfatizar o caráter *comercial* da agricultura familiar, é importante focalizar as regiões Sul e Sudeste (tabelas 8 e 9).

Tabela 7 - Renda Monetária Bruta Média (RMBm), em salários mínimos por ano (sm/a), dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Grandes Regiões, Brasil, 1985

REGIÕES	RMBm			
	A	B	C	Todos
Norte	55	17	4	22
Nordeste	25	5	0	8

Sudeste	119	17	-3	30
Sul	91	22	2	31
Centro Oeste	68	13	-6	19

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985

Tabela 8 - Renda Monetária Bruta (RMB), em salários mínimos por ano (sm/a) e Área Média (em ha) dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Unidades da Federação, Região Sudeste, 1985

Estados	RMB média (sm/a)			Área média (ha)		
	A	B	C	A	B	C
Minas Gerais	56	11	-1	37	20	18
Espírito Santo	129	31	3	30	21	16
Rio de Janeiro	76	14	-1	17	9	5
São Paulo	225	30	-8	38	18	18
Região Sudeste	119	17	-3	34	20	17

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985

Tabela 9 -Renda Monetária Bruta (RMB), em salários mínimos por ano (sm/a) e Área Média (em ha) dos estratos de Estabelecimentos Não-Patronais segundo as Unidades da Federação, Região Sul, 1985

Estados	RMB média (sm/a)			Área média (ha)		
	A	B	C	A	B	C
Parana	114	20	2	27	24	11
Sta. Catarina	99	28	6	29	18	14
R.G. do Sul	76	21	2	31	18	14
Região Sul	91	22	2	29	16	13

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985

A principal conclusão que pode ser tirada dessas tabelas é que: cerca de três quartos dos estabelecimentos agrícolas não-patronais do Nordeste, somados a cerca de metade de seus congêneres nas outras regiões, constituem uma massa de agricultores tão fragilizados que seria ilusório esperar que possam ser ajudados, por exemplo, pelas linhas de crédito de custeio e investimento oferecidas pelo Pronaf. Ou seja, o pacote convencional dos programas de modernização voltados para a agricultura familiar (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização, etc.) só poderá atingir essa grande massa de desvalidos se estiver acoplado (ou for precedido) ao binômio essencial da estratégia de erradicação da pobreza rural: redistribuição fundiária e educação.

Já para cerca de um quarto dos estabelecimentos não-patronais do Nordeste, somado a cerca de metade de seus coegêneres nas outras regiões, não há muito o que inovar em termos de políticas públicas. Bastará adequar as linhas de ação consagradas pela experiência histórica dos países mais desenvolvidos às condições específicas de região e, sobretudo, às crescentes exigências sociais relativas à saúde e ao meio ambiente.

Em outras palavras, em vez de falar de 'um' público alvo, parece mais correto entender que existem, na verdade, pelo menos 'dois': o minoritário, que pode responder de pronto a uma política de modernização da agricultura familiar, e o majoritário, que não tem essa capacidade de resposta.

4. Propostas

As idéias aqui avançadas são sugestões de pauta para o diálogo e negociações que poderão fazer emergir uma estratégia de desenvolvimento rural, ou melhor, a vertente rural da agenda de desenvolvimento que vem sendo amadurecida pelo debate público. Não constituem um elenco completo das ações necessárias para que se consiga o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar. Devem ser entendidas, então, como três diretrizes para a formulação de uma nova política agrária, às vezes acompanhadas de possíveis linhas de ação.

4.1 Criar um novo ambiente educacional

Não será possível acompanhar as mudanças provocadas pelo fenômeno que tem sido chamado de "globalização," - e muito menos enfrentar os problemas ambientais - sem uma mudança profunda da trindade educacional à disposição das famílias rurais. Essa trindade educacional é formada: i) pelo ensino regular básico que deveria estar sendo oferecido nas escolas rurais; ii) a necessária formação profissional; iii) a relação dos dois anteriores com as redes de ciência, tecnologia e extensão.

É preciso conseguir com urgência uma completa reforma dessa trindade educacional rural. Esse é, na prática, um dos principais obstáculos à melhoria da distribuição de renda e, por conseguinte, do desenvolvimento em condições como as do Brasil.

Neste país, é na desigualdade em oportunidades educacionais que ficam mais patentes as desigualdades sociais. Estima-se que, no Brasil, cada ano de escolaridade adicional tende a elevar o nível de renda de um trabalhador em aproximadamente 15%. E essa relação varia conforme o nível educacional. Para um trabalhador com nível secundário, um ano adicional de estudo tende a elevar seu nível de renda em mais de 15%. Por ser um dos países mais desiguais em oportunidades educacionais (seis vezes superior à observada nos Estados Unidos) o Brasil também é um dos países com maior sensibilidade de renda ao nível educacional do trabalhador. Isso faz com que a importância da desigualdade educacional para a concentração de renda também seja uma das mais elevadas do mundo.

Como uma das principais fontes de desigualdade de oportunidades educacionais está justamente na disparidade rural-urbana, o fortalecimento da agricultura familiar passa necessariamente por uma profunda reforma educacional. Principalmente em um país que está em último lugar no que se refere ao ensino nas cinco primeiras séries. A Unicef calculou que, pelo potencial econômico brasileiro, no mínimo 88% das crianças matriculadas no primeiro grau deveriam concluir a quinta série. Mas apenas 39% chegam a esse estágio.

O ensino é um ponto de estrangulamento do desenvolvimento rural. Principalmente o ensino de primeiro grau. Dos alunos que entram, muitos até ficam em média sete a oito anos, mas saem sabendo muito pouco, sobretudo os das famílias mais pobres. Por isso, só se pode concordar com o pesquisador Claudio de Moura Castro quando diz que o milagre brasileiro foi ter ido tão longe com tão pouca educação. Só que acabou em catástrofe. Fez com que um país com o potencial que tem o Brasil chegasse ao fim do século com um ensino básico igual ao do Haiti.

Países muito mais pobres do que o Brasil - como a Tailândia ou a Costa Rica - venceram o desafio do ensino básico. Os atuais países mais desenvolvidos o venceram quando ainda eram mais pobres do que o Brasil atual. E seus governos não dispunham de qualquer varinha de condão. Apenas agiram pressionados por sociedades que davam uma prioridade real à educação. O problema do Brasil é até agora não houve empenho, essencialmente porque a sociedade brasileira não se mobilizou nessa direção. Como diz Moura Castro, "*se o brasileiro vigiasse a escola como vigia a seleção, o problema do ensino básico já teria sido resolvido há muito tempo*".

Portanto, a resolução do problema da educação rural começa por uma questão de persuasão. É preciso convencer as famílias rurais a não aceitarem um ensino tão ruim e ajudá-las a cobrar bons resultados. Esse é o primeiro desafio. O segundo é gerar o ambiente institucional necessário para que a trindade seja de fato reformada. Se fosse

possível obrigar os filhos de todos os governantes a estudarem em escolas públicas rurais, provavelmente esse ambiente surgiria com rapidez. No entanto, como essa é uma proposta politicamente inviável, vai ser necessário percorrer um caminho mais longo.

Esse outro caminho exige necessariamente a redistribuição das funções dos governos federal, estaduais e municipais. É preciso haver mais autonomia para que os Estados e Municípios repartam responsabilidades no que se refere à educação, cultura, assistência social, saúde, etc. Não somente autonomia, como flexibilidade para que possam ser acomodadas situações específicas impostas por disparidades regionais, tamanho das cidades, etc.

A educação faz muita diferença. Muito mais no Brasil do que em países menos desiguais. Pode-se até afirmar que o nível educacional será o principal trunfo, tanto do sucesso dos agricultores que conseguirem saltar todos os obstáculos impostos pelo tapete rolante da corrida tecnológica e se manter sempre acima do tal patamar de renovação, quanto do sucesso daqueles que tiverem que se tornar pluriativos, quanto do sucesso dos que forem obrigados a transitar para ocupações externas à agricultura, sejam elas rurais ou urbanas.

Isso já pode ser constatado, tanto em casos nos quais o próprio sucesso econômico dos agricultores familiares tende a exigir que uma parte da família encontre outras fontes de renda locais, ou em casos nos quais o insucesso torna obrigatório que os filhos deixem a agricultura, procurem emprego em outras atividades rurais, ou mudem para as cidades. Em qualquer desses casos o nível educacional faz uma tremenda diferença. E mesmo que ainda não se possa dizer que na agricultura brasileira o sucesso econômico está diretamente ligado ao nível educacional, isso não demorará muito para ocorrer, pois em áreas onde a pressão pela inovação é mais intensa já se pode notar sinais desse fenômeno.

Em outras palavras, é simplesmente inconcebível um processo de desenvolvimento no qual a educação não ocupe um lugar estratégico. Basta lembrar, por exemplo, que na idéia de desenvolvimento humano o nível educacional foi considerado uma dos três principais critérios de avaliação, ao lado da esperança de vida e do PIB *per capita*. Apesar de ter uma renda *per capita* bem inferior à do Brasil, a Polônia está na frente em termos de desenvolvimento humano porque atingiu uma taxa de alfabetização de 99% e uma taxa de escolaridade bruta de 79%, enquanto que no Brasil essas taxas continuam a ser vergonhosas: 82,7% e 72%.

É fácil perceber o quanto o sucesso econômico de um agricultor familiar assentado há alguns anos está relacionado com sua formação anterior e com as oportunidades de acesso a uma melhoria dessa formação. Isso pouco tem a ver com seu "nível escolar", isto é, saber se tem ou não primário completo, etc. O ensino básico oferecido pelas escolas rurais pode ser um dos elementos do fenômeno educacional, mas está longe de ser o mais importante. A formação dos agricultores familiares é um processo muito

mais complexo, que exige não somente escola, como o contato direto com outras esferas, como as cooperativas, associações, redes de extensão e assistência técnica, igrejas, sindicatos, etc.

Assim sendo, o sucesso de um assentamento, a médio e longo prazo, está diretamente relacionado com a ampla questão educacional. Estudos empíricos realizados em quase toda a América Latina apontam para a existência de um forte contraste entre as situações mais periféricas e as situações mais modernizadas, onde os agricultores estão mais avançados no domínio de tecnologia e de mercados promissores. Em Honduras, em El Salvador ou no Paraguai, a educação praticamente não altera a renda agrícola das famílias, embora altere modestamente, em alguns desses países, a renda do trabalho não-agrícola de famílias rurais. Ao contrário, em situações mais modernizadas - como a do Chile, por exemplo - o nível educacional tem um efeito bem positivo sobre a renda da população rural, seja ela agrícola ou não-agrícola.

Como diz Cláudia Romano, "em países como o Chile, onde a economia rural vem se expandindo nos últimos 20 anos mais rapidamente do que a economia urbana, fica evidente o papel da educação. Além disso, esses estudos empíricos mostram que o aumento da renda familiar provocado pela educação é maior para as famílias que têm renda acima de um 'patamar de pobreza' (por volta de $360 *per capita*/ano na América Latina). Quer dizer, um ano a mais de escolaridade tem maior efeito positivo sobre a renda das famílias 'não-pobres' do que sobre a renda das famílias 'pobres'." Segundo Cláudia Romano, tudo indica que a variável chave é a qualidade da educação, fenômeno difícil de medir e, por isso mesmo, não incluído em análises econométricas. Quanto mais uma família é pobre, piores são as condições em sala de aula, nível dos professores, e assim por diante.[14]

Ou seja, o efeito-renda da educação é maior entre os segmentos de agricultores familiares já consolidados e em processo de consolidação, do que entre os mais fragilizados ou em processo de decadência. E aí está mais uma razão para que se entenda a educação - e principalmente a qualidade da educação - como elemento estratégico de qualquer proposta de fortalecimento da agricultura familiar.

A mudança do ambiente educacional no meio rural é uma questão urgente e que exige uma ação coordenada do(s) governo(s) com as estruturas sindicais e cooperativas. Deve-se pensar em um novo arranjo que possa aliar as lições das experiências pedagógicas de alternância (como a Casa Familiar Rural) às vantagens de uma organização semelhante ao SENAI. A principal recomendação é, portanto, que o governo federal constitua um grupo de trabalho de alto nível, com participação sindical e cooperativa, encarregado de estudar experiências de sucesso e propor uma completa reforma do sistema educacional rural.

4.2 Diversificar as ações fundiárias

A combatividade do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e sobretudo a simpatia que conquistou nas camadas médias urbanas tornam quase certo que o atual compasso de assentamento de famílias rurais sem-terra será mantido, mesmo que o governo não estabeleça metas numéricas. Mas o verdadeiro impacto desse processo só pode ser estimado pela comparação dos dados de assentamento com os dados disponíveis sobre a estrutura agrária. Antes de tudo, pela comparação do número de famílias que têm conseguido terra com o número das que têm sido expulsas da atividade agrícola.

É crescente a população rural não-agrícola, pois enquanto diminui o êxodo rural cresce a desocupação agrícola. A estimativa do demógrafo George Martine -- de que cerca de 28,4 milhões de pessoas deixaram a área rural entre 1960 e 1980 sugere que o êxodo envolveu, nas três últimas décadas, algo próximo a 300 mil famílias por ano. Mas há fortes indicações de que o processo começa a se esgotar nos anos 90. O economista José Francisco Graziano da Silva destacou que a redução da população rural, de -0,6% ao ano nos anos 80, caiu para apenas -0,1% ao ano entre 1992 e 1995. A população rural com 10 anos ou mais, que diminuía a uma taxa de -0,1% ao ano nos anos 80, aumentou 0,4% ao ano entre 1992 e 1995. Ao mesmo tempo, os ocupados em atividades agrícolas, que cresciam 1,1% ao ano nos anos 80, passaram a diminuir -0,9% ao ano entre 1992 e 1995.

Entre 1992 e 1995, ficaram sem ocupações agrícolas assalariadas ou por conta própria cerca de 120 a 150 mil famílias. Nesse período, as estatísticas indicam que deixaram essas atividades 280 mil empregados, 12 mil agricultores por conta própria e 24 mil não-remunerados, totalizando 316 mil ocupados -- ou seja, entre 126 mil e 158 mil famílias, supondo, em estimativa otimista, 2 a 2,5 ocupados em cada família. Esse número indica que estariam saindo da agricultura 40 a 50 mil famílias por ano.

O assentamento de 70 mil famílias por ano estará mais que compensando a desocupação estimada. Mas o que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil famílias por ano em um universo de mais de 7,5 milhões de domicílios rurais? O que significa esse saldo positivo de 20 ou 30 mil lotes familiares de alguns poucos hectares (ha) em uma estrutura agrária na qual os 500 mil empregadores concentram mais de 75% das terras agrícolas? O saldo positivo de 20 a 30 mil lotes, com área média em torno de 10 ha, retiraria de 200 mil a 300 mil ha por ano dos 300 milhões de ha detidos por 500 mil fazendeiros e os acrescentaria aos 95 milhões de ha em posse das 3,7 milhões de famílias que trabalham por conta própria. É uma gota no oceano.

A principal conclusão que se pode tirar dessas estimativas é que a política fundiária não pode se resumir ao programa de assentamentos. Mesmo que fosse possível dobrar ou triplicar o desempenho recente desse programa, seus efeitos sobre o perfil da distribuição da propriedade da terra seriam bem inferiores às expectativas. Além disso, não se pode ignorar que vão ser necessários muitos anos para que os próprios

assentamentos possam revelar seu potencial dinamizador do desenvolvimento local.

Simultaneamente, problemas fundiários que constituem seríssimos entraves ao fortalecimento e à expansão da agricultura familiar, têm sido deixados de lado como se fossem secundários ou até irrisórios. Todavia, encontrar soluções para esses problemas pode ser tão ou mais importante que o atendimento das justas demandas dos sem-terra.

Nas regiões em que a estrutura fundiária foi mais marcada por um povoamento baseado na agricultura familiar[15] tem sido muito comum encontrar situações em que sítios são colocados à venda por agricultores familiares que se aposentam sem ter sucessores, ou por que se retiram da atividade agropecuária por razões de doença, mudança para outra região, etc. Também é frequente que outros agricultores familiares da vizinhança precisem muito ampliar seu capital de exploração (principalmente seus ativos fundiários), mas não tenham qualquer possibilidade de adquirir os sítios colocados à venda pelos que se retiram. Em tais situações, essas terras acabam engordando o patrimônio de agentes externos o setor, como comerciantes e profissionais liberais das cidades da região, p.ex. - sendo destinadas de baixíssmo impacto socioeconômico local, como é o caso da pecuária extensiva. Ou seja, espaços tradicionalmente marcados pelas virtudes da agricultura familiar passam a minimizar as oportunidades de geração de renda e solos de boa capacidade de uso agrícola viram pasto. É óbvio que para a sociedade brasileira o saldo desse processo é muito negativo.

Ora, todos os países hoje desenvolvidos tiveram problemas semelhantes e criaram diferentes fórmulas para enfrentá-los. Todos adotaram mecanismos institucionais de regulação do mercado de terras que favorecessem a aquisição dos sítios liberados por agricultores familiares por outros agricultores familiares da região, de preferência os mais jovens. Para isso criaram diversos tipos de organizações de "ordenamento agrário" cuja missão é alocar as terras disponibilizadas aos agricultores que podem dar-lhes o melhor uso social. Um dos exemplos mais importantes é, sem dúvida, o das SAFER francesas.

No Brasil, a primeira iniciativa nessa direção surgiu com a Lei Complementar 93. de 4 de fevereiro de 1998, que instituiu o "Fundo de Terras e da Reforma Agrária: BANCO DA TERRA". Essa lei prevê, em seu artigo 4º. que o *"Banco da Terra será administrado de forma a permitir a participação descentralizada de Estados e Municípios na elaboração e execução de projetos, garantida a participação da comunidade no processo de distribuição de terra e implantação de projetos."* Mas a inércia da cultura ultracentralizadora que predomina entre os grandes agentes do desenvolvimento poderá facilmente tornar letra morta essa crucial intenção presente no artigo 4º. da Lei 93/98.

Para que um programa de ordenamento fundiário venha a ter eficácia, os governos federal e estaduais devem ter papéis eminentemente normativos, deixando a

competência operacional para iniciativas intermunicipais que favoreçam a acumulação de capital social na esfera local. Ou seja, quem pode monitorar com sucesso a evolução agrária de uma microrregião é a sociedade, por meio de organizações locais, governamentais ou não-governamentais. Mas, para isso, é imprescindível que os agentes responsáveis por essa missão tenham legitimidade e adquiram efetiva capacidade de criar as novas instituições do mercado de terras.

Não existe uma única receita, ou fórmula, que atenda, ao mesmo tempo, a esse conjunto de exigências e às variáveis socioeconômicas e culturais das inúmeras realidades regionais. Por isso, a diretriz apresentada a seguir deve ser entendida como um protótipo, a ser alterado e enriquecido pelo debate público.

Trata-se essencialmente de estimular o surgimento de sociedades de ordenamento fundiário (SOF), com o objetivo fundamental de facilitar a manutenção, expansão e criação de empresas agrícolas de caráter familiar, principalmente as que sejam (ou venham a ser) dirigidas por jovens. O formato ideal parece ser a do consórcio intermunicipal que constitui uma sociedade de economia mista. Para entrarem em funcionamento, tais sociedades deverão ser reconhecidas por ato administrativo do gestor do Banco da Terra, no será definida a sua zona de ação e o montante da dotação inicial (que poderá ser equivalente a um determinado porcentual do valor de mercado das terras rurais dessa zona de ação).

A experiência dos países mais desenvolvidos mostra que a eficácia dessas iniciativas aumenta muito quando existe a possibilidade legal das organizações encarregadas do ordenamento fundiário usarem o “direito de preempção” (precedência na compra). Isto é, sempre que um imóvel rural localizado em sua zona de ação for colocado à venda por particulares, ou posto em disponibilidade por órgãoes estatais, a “SOF” seria o comprador prioritário, direito que se fundamentaria em necessidades públicas do seguinte tipo: a) manter, assentar ou reassentar agricultores; b) aumentar a área de estabelecimentos agrícolas já existentes até o limite de cinco vezes o módulo rural; ou c) preservar a viabilidade de estabelecimentos agrícolas que estejam em risco de desagregação devido a disputas judiciais entre os membros da família.

4.3 Expandir o Pronaf

Todas as outras ações necessárias à promoção da agricultura familiar poderiam surgir de reformulações do Pronaf, seja no sentido de corrigir algumas falhas de origem[16], seja no sentido de ampliar o seu leque de iniciativas mediante novas ‘linhas de ação’. De fato, a necessidade dessa ampliação do programa com o propósito de também considerar vias de fortalecimento da agricultura familiar que não estão no âmbito da política agrícola tem sido objeto de intensa reflexão entre os próprios técnicos que

formularam e conduzem o Pronaf.[17] No fundo, trata-se essencialmente do Pronaf dar conta da importância que a pluriatividade tende a adquirir nesse processo.

O Pronaf também deverá ajudar os agricultores familiares a explorarem as possíveis oportunidades não-agrícolas de geração de renda, aspecto que não fazia parte de sua concepção original. Mas, nesta perspectiva, o papel do programa deve ser o de promover preferencialmente as oportunidades não-agrícolas que estão associadas à dinamização da própria agricultura. Isto é, a geração de ocupações não-agrícolas como saída para situações de decadência do setor agropecuário não deve fazer parte de um programa de fortalecimento da agricultura familiar, mas sim de uma infinidade de outras iniciativas de combate à pobreza rural.

As dinâmicas locais de mudança rural são tão variadas que seria desastroso tentar enquadrá-las todas em uma visão simplista do que vem sendo anunciado como um "novo mundo rural". Na verdade, para poder entender a diversidade dessas dinâmicas locais, torna-se absolutamente necessário associá-las a determinados "tipos" que permitam um mapeamento qualitativo do que poderia ser chamado de principais tendências das transformações rurais.

Numa primeira aproximação, deve-se considerar pelo menos seis desses "tipos":

(**A**) situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Neste caso, a gradual redução das necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades de trabalho não-agrícolas (tanto rurais quanto urbanas), contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar em vez de ser o testemunho de seu definhamento.

(**B**) situações regionais que tendem a combinar a afirmação da agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão-de-obra, isto é, gerador de oportunidades de trabalho não-agrícola (rurais e urbanas). Neste caso, uma franja periférica da agricultura sobrevive essencialmente mediante à venda de braços, dentro e fora da agricultura.

(**C**) situações regionais que tendem a combinar o marasmo da agricultura (seja ela familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.

(**D**) situações de esvaziamento populacional que tendem a combinar sistemas produtivos bem extensivos (em geral pecuária) com um entorno socioeconômico rígido, especializado e poupador de mão-de-obra.

(**E**) situações nas quais a ocupação territorial é tão recente, e a precariedade ou incipiência do entorno socioeconômico é tão grande, que ainda não estão

definidas as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.

(**F**) situações de tanta fragilidade - dos ecossistemas e do entorno socioeconômico - que impedem a intensificação das práticas agrícolas, bloqueando ao mesmo tempo a geração de oportunidades de trabalho não-agrícola.

Um bom mapeamento do espaço rural brasileiro certamente confirmará que bases objetivas do desenvolvimento estão presentes nas cinco grandes regiões, mas em situações muito diversas. Contrariamente ao que muita gente imagina, as chances de se induzir uma situação do tipo "A" continuam a existir em muitas áreas rurais. Só o derrotismo de quem está muito distante do problema pode levar à idéia de que o meio rural brasileiro possa estar condenado às situações de tipo "C" e "D", com eventuais ocorrências de um padrão de desenvolvimento do tipo "B".

Apesar de numerosos no noroeste riograndense, no oeste catarinense e nos sudoeste e oeste paranaenses, os agricultores familiares estão encontrando nessas mesorregiões condições de progresso material menos favoráveis do que as existentes, por exemplo, no nordeste riograndense e no Vale do Itajaí catarinense.

Apesar dos canaviais e laranjais do Sudeste terem asfixiado um grande número de agricultores familiares, estes ainda mostram sinais de vida em muitas microrregiões paulistas, inclusive no centro-norte formado pelas divisões de Campinas e Ribeirão Preto. Continuam com muito fôlego na mancha formada pelo sul e partes do centro e centro-oeste mineiros, o mesmo acontecendo no corredor produtivo capixaba denominado "cinturão verde/turismo" e nas regiões serrana e centro-sul fluminenses.

Malgrado as imensas dificuldades prevalecentes no Nordeste, os agricultores familiares continuam no páreo, principalmente nas regiões dos Agrestes, Serras do Ceará, Subcosteiras e Hortigranjeiras. E, dada a recente ocupação dos imensos espaços regionais do Centro-Oeste e do Norte, a incipiência de suas infra-estruturas e a precariedade de seus serviços, as possibilidades de afirmação e consolidação dos agricultores familiares parecem amplas, mas de avaliação e delimitação muito mais difíceis.

A ampliação das oportunidades de geração de renda deve constituir a viga mestra da vertente rural da nova agenda de desenvolvimento que está em gestação. É claro que essa viga mestra não se resume à expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ela inclui a melhoria das condições de vida de imensos contingentes de empregados agrícolas e envolve também inúmeras outras ocupações rurais não-agrícolas. Mas não há desenvolvimento rural que possa prescindir a consolidação da agricultura familiar. E esta só poderá ocorrer mediante uma combinação de mudanças das políticas como o Pronaf e iniciativas de âmbito local (i.é, comunitário, municipal e intermunicipal).

O surgimento de associações de municípios para a elaboração de planos de desenvolvimento microrregionais, com a participação de cooperativas, escolas, pequenas agroindústrias e outras entidades formais ou informais tanto podem dar origem a projetos de desenvolvimento local, como garantir a execução dos programas governamentais voltados a um desenvolvimento rural redutor de pobreza. O fato é que o desenvolvimento rural é um fenômeno intrinsecamente local e regional. E as localidades e regiões que melhor conseguem se desenvolver são as que apresentam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local na tomada de decisões, para o aumento da capacidade de reter e reinvestir capitais, para o aumento da inclusão social e para o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente.

O Pronaf já desencadeou um inédito e frutífero processo de discussão municipal sobre os rumos do desenvolvimento rural que poderiam engendrar o fortalecimento da agricultura familiar. Mas os municípios escolhidos foram os mais pobres em vez de ser os que já acumularam algum "capital social". O Pronaf já está dando apoio financeiro para infraestrutura a cerca de mil municípios, e para investimento e custeio para uns quatrocentos mil agricultores familiares. Mas a grande maioria dos agricultores que tiveram acesso a esses créditos não estão nos municípios contemplados com financiamentos para infraestrutura.

Ou seja, em vez de concentração e sinergia entre as linhas de ação do Pronaf, o que está havendo é dispersão de recursos e de energias. Quando se avalia isoladamente cada uma de suas linhas de ação, é fácil constatar que programa já abriu o caminho e obteve bons resultados. Mas uma avaliação de conjunto indica que os mesmos recursos humanos e financeiros poderiam gerar muito mais benefício aos agricultores familiares se fossem conduzidos por uma por uma política agrária renovada, por uma estrutura organizacional mais apropriada, e principalmente inserido numa agenda de desenvolvimento adequada aos desafios desta virada de milênio.

A principal recomendação é, portanto, que o governo federal constitua um grupo de trabalho de alto nível, com participação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, da CONTAG e de estudiosos do desenvolvimento rural, cuja missão será propor uma reformulação do Pronaf no sentido de seu aprofundamento e de sua ampliação.

5. Considerações finais

A linha de mudança rural que predominou no Brasil desde a década de 60 teve como característica essencial a expulsão prematura de trabalho. Mas nada impede que uma segunda linha venha a predominar nos próximos anos: a linha que tem como

característica essencial a redução da pobreza e das desigualdades. Se a expulsão prematura de trabalho houvesse sido tão profunda, a ponto de erradicar a própria base da linha de desenvolvimento humano - a agricultura familiar - seria absurdo sonhar com esse tipo de virada. Mas se, ao contrário, a expulsão prematura de trabalho não chegou a liquidar a base da segunda linha, a principal diretriz de uma nova política agrária só pode ser a liberação do potencial econômico dos agricultores familiares que conseguiram escapar da decadência, mesmo que não tenham conseguido escapar do empobrecimento.

Tudo dependerá evidentemente da possibilidade dos brasileiros virem a valorizar o espaço rural e a entender a importância da agricultura como principal fronteira entre a sociedade e a natureza. As nações que adotaram a linha do desenvolvimento humano preferiram ter muitos agricultores e poucos safristas, em vez de muitas favelas e um punhado de barões (por aqui eles foram promovidos a reis). Até há pouco, foi inversa a atitude que prevaleceu na sociedade brasileira, e os sinais de mudança são muito novos para que possam ser considerados favas contadas.

Mas também existem muitos sinais de que a sociedade brasileira pode estar se dando conta, com muito atraso, de que o crescimento econômico nas cidades, por mais forte que pudesse ser, seria incapaz de reduzir ou estabilizar o desemprego urbano. E não é impossível que venha a se dar conta, também, que qualquer anseio de desenvolvimento será mero sonho se não puder ampliar as oportunidades de geração de renda no meio rural.

Uma nova política agrária tem que ser, portanto, uma política de investimento em "capital social", isto é, na dimensão do processo de desenvolvimento mais esquecida pela tecnocracia. Os arranjos institucionais que mais incentivam organização, absorção de tecnologias e inovação, baseiam-se no grau de confiança que existe entre indivíduos, grupos e governos.

---

[1] Compare-se a "Lei de Terras", de 1850, com a "*Homestead Law*", promulgada doze anos depois por Abraham Lincoln, junto com a Proclamação para a Emancipação de Escravos".

[2] Também vale a pena comparar comparar o parecer de Nicolau de Campos Vergueiro, citado por Maria Thereza Schorer Petrone, no livro *O imigrante e a pequena propriedade* (Coleção Tudo é História, S.Paulo: Brasiliense, 1982, p.22; grifo meu, JEV) com o artigo "Emprego rural sem ideologia", publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, de 17/08/98 pelos irmãos Marcos e Fernando Sawaya Jank.

[3] Explicações sobre o uso inteligente dos subsídios podem ser encontradas nos livros: *O Desenvolvimento Agrícola* (Edusp/Hucitec,1991), *Metamorfoses da Política Agrícola dos EUA* (Fapesp/Annablume,1994); e no Relatório de Pesquisa "*Economia Política da Emergente Transição Agroambiental: O caso dos EUA*" (mimeo,1996), todos de minha autoria, JEV.

[4] Anne Buttimer, *Landscape and Life: Appropriate Scales for Sustainable Development*, Final Report on the Project (Dublin: University College Dublin, 1995)

[5] Cf. a excelente brochura *Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social; Superando dogmas e convencionalismos*, de Bernardo Kliksberg, coordenador do Indes/BID (São Paulo: Ed.Cortez,1998)

[6] Mostrando, por exemplo, que a produção de milho, soja, arroz, feijão ou leite em um sítio de 20ha só poderiam gerar rendas líquidas familiares girando em torno de 2500 reais/ano. (ver artigo citado dos irmãos Jank).

[7] Cf. o artigo de Robert A. Hoppe "A Close-Up of Changes in Farm Organization" na revista *Agricultural Outlook*, do Economic Research Service/USDA, n.227, março 1996, p.2-4

[8] Cf. a contribuição de Mauro Eduardo Del Grossi e José Graziano da Silva: "A Pluriatividade na Agropecuária Brasileira em 1995", *Anais do 36º. Congresso da SOBER*, (Poços de Caldas, agosto de 1998) volume II, pp. 635-45

[9] A melhor referência talvez seja: BINSWANGER, Hans P. & Klaus Deininger (1997) "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries" *The World Bank* (Agriculture and Natural Resources Department) , Policy Research Working Paper 1765.

[10] Por falar em outros tipos de estabelecimentos além do familiar e do patronal, é importante que se faça um esclarecimento sobre o uso da expressão "agricultura familiar". Uma das grandes vantagens dessa expressão está justamente na sua amplitude e flexibilidade para excluir apenas as formas de organização produtiva ancoradas no emprego de grandes contingentes trabalhadores assalariados que caracterizam seu oposto, a agricultura patronal. Mas ao se falar em agricultura familiar não se está dizendo absolutamente nada sobre as relações de propriedade da terra, dos equipamentos ou mesmo sobre as formas de administração ou organização do trabalho. Todas as experiências de agricultura familiar bem sucedida revelam a existência de diversas formas e graus de cooperação. A mais comum e menos complexa é a cooperação apenas em processos de escoamento da produção e aquisição de insumos. Mas também são bem freqüentes as cooperativas de máquinas, condomínios especializados numa parte do sistema de produção, ou mesmo pequenas agroindústrias organizadas de forma associativa. Menos freqüente é a exploração conjunta de vários estabelecimentos pela chamada "agricultura de grupo," mas ela não é tão rara quanto se pensa. E todas essas formas de cooperação entre agricultores familiares combinam-se com várias formas jurídicas de propriedade e de posse das terras exploradas. A mais comum é a propriedade privada que passa do pai para os herdeiros, mas é absurdo pensar que a promoção da agricultura familiar deve ser necessariamente ou exclusivamente a promoção da forma privada e individual da propriedade da terra. Ao contrário, mesmo em situações de inequívoco predomínio de terras em propriedade privada ela está sempre misturada com diversas formas de arrendamento, parceria, posse, ou mesmo de propriedade associativa ou comunitária. Enfim, quando se enfatiza a forma familiar *de produção* não se está excluindo nenhuma forma jurídica de posse ou propriedade da terra, e muito menos qualquer tipo ou grau de cooperação entre as famílias. Muito pelo contrário, entende-se que a expressão 'agricultura familiar' é a que melhor dá conta dessa unidade na diversidade. O que certamente não faz parte da agricultura familiar são as formas de produção cujo alicerce é uma completa separação entre o trabalho e a propriedade dos ativos (terra, equipamento, instalações, etc.), principal característica da agricultura patronal.

[11] Uma idéia que foi, aliás, ridicularizada em mais de uma dúzia de trabalhos científicos apresentados em Brasília por economistas americanos e europeus trazidos pelo Banco Mundial para o Seminário Internacional *Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico*, organizado pelo Ministério de Estado Extraordinário de Política Fundiária e Banco Mundial, com apoio do IICA, Brasília, 14 a 17 de Julho 1998.

[12] Quando os dados do Censo Agropecuário de 1995/96 puderem ser analisados será possível melhorar bastante tais aproximações.

[13] A RMB foi obtida por meio da simples diferença entre Receitas e Despesas, mas com o cuidado de excluir toda e qualquer receita ou despesa que não fosse proveniente de atividades agropecuárias. Isto porque, em certas situações geográficas, estabelecimentos agrícolas podem ter atividades de mineração que distorçam os resultados econômicos que se pretende aquilatar.

[14] Está para sair um livro com os resultados das investigações empíricas das quais Cláudia Romano participou. Por enquanto esses resultados podem ser encontrados no texto para discussão "*Rural Poverty in Latin America*" (World Bank, July 1997, draft)

[15] Por exemplo, a parte norte do RS, quase todo o estado de Santa Catarina, Sudoeste do Paraná, Sul de Minas, Zona da Mata de MG, parte do estado do Espírito Santo, e muitas microrregiões do Nordeste.

[16] Ver "Análise da inserção do Pronaf na Política Agrícola", relatório final do Convênio Fipe/Ipea 07/97, de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, Brasília, 1998 (mimeo).

[17] Ver a respeito a intervenção do Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e Gerente do Pronaf, Murilo Flores, "Desenvolvimento Local: um caminho para o novo mundo rural", nos Anais do 36º. Congresso da SOBER, Poços de Caldas, Agosto de 1998, volume I, pp.187-193.