

ASSENTAR SEM TERRA OU FORTALECER AGRICULTORES FAMILIARES?¹

Carlos E. Guanziroli²

Resumo: O artigo procura desmistificar que hoje não existe no Brasil uma política agrária. Para isso, alinhava-se uma série de políticas criadas nos últimos quinze anos que contribuíram para completar o arcabouço de políticas que faltavam na década de 80. Surgem o PRONAF, o Crédito Fundiário, o PAA e a lei de ATER, aprovada recentemente. O artigo polemiza também com os modelos de organização coletiva dos assentamentos de reforma agrária que eram vistos anteriormente como a solução máxima para os problemas de gestão da reforma agrária.

Palavras-chave: Assentamentos; Agricultura Familiar; Política Agrária.

***Abstract:** This article seeks to demystify, through deconstruction, the concept that currently in Brazil there are no agrarian policies in force. With this purpose, it is outlined a series of policies that were created in the last fifteen years, which have offered support to complement the policy framework, that was lacking in the 80's. It was introduced PRONAF, the Land Credits, the PAA, and the ATER law, recently passed. The article also presents a polemical view of models of social and productive organization within the agrarian reform settlements, which were previously seen as the most appropriate solution to the problems of public management reform.*

Keywords: Settlement; Farming Family; Agrarian Policy.

1 – Antecedentes

Em 1992, num dos momentos mais baixos da discussão de reforma agrária,

¹Artigo apresentado no IV Simpósio de Reforma Agrária NUPEDOR/UNIARA de 8 a 11 de Junho de 2010, Araraquara.

²Professor Associado III Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, carlosguanzi@ism.com.br.

o autor pesquisou 44 assentamentos distribuídos no país inteiro e redigiu o texto conhecido como "*Principais Indicadores Sócio Econômicos da Reforma Agrária*" (GUANZIROLI *et al.*, 1994).

Nesse trabalho se avaliaram os assentamentos criados no Brasil entre 1986 e 1990 e concluíra-se que podiam ser viáveis economicamente, mas que deviam para isso resolver os entraves que existiam, principalmente, na área de comercialização da produção e que devia se evitar a qualquer custo a possibilidade de extrema ideologização do tema da reforma agrária, já que isso afugentaria possíveis aliados desta proposta.

Posteriormente em 1994 o autor, junto com outros especialistas, redigiu o documento conhecido como "*Diretrizes de Desenvolvimento Rural Sustentável*" (GUANZIROLI, 1996), no qual se advertia que os assentamentos eram ilhas no meio de um mundo rural, que, em conjunto, não tinham apoio das políticas públicas. Neste documento se constatava que, ao mesmo tempo em que se faziam assentamentos de reforma agrária, se estava "*des-assentando*" outros agricultores – os familiares com terra – por causa de uma política agrícola que os penalizava e que os levava ao abandono de suas terras.

Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96 os autores calcularam que havia 4.239.000 agricultores familiares que, apesar da total falta de apoio da política pública, geravam 37,9% do valor da produção agropecuária no Brasil. Surge o PRONAF.

A criação do PRONAF representa a legitimação por parte do Estado de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então tinham sido designados de forma pejorativa com os termos de: "pequenos produtores", "produtores de baixa renda" ou "agricultores de subsistência".

A política de assentamentos do INCRA continuava avançando de forma paralela. Até 1999 os movimentos sociais eram bem vistos pela sociedade e a reforma agrária avançava conjuntamente com o PRONAF. Assentaram-se 580.000 famílias entre 1994 e 2002.

De 2000 em diante, entretanto, os movimentos sociais perdem o suporte que tinham ganhado antes junto a sociedade urbana por vários motivos, entre eles porque se ideologizou demais o tema.

Além disso, o modelo de assentamentos apresentava sinais de esgotamento em função da ausência de assistência técnica, desistências e revenda de Lotes (35% vende as terras, ver GUANZIROLI, 2001), excessivo coletivismo em algumas regiões, problemas na seleção dos candidatos, ausência de uma estratégia de comercialização dos produtos, falta de titulação dos lotes dos assentados e

alto custo (R\$ 30.000 por família, Ver GUANZIROLI, 2001, op cit) sem retorno aos cofres públicos.

Buscaram-se soluções:

Em 1999 foi criado o LUMIAR que, embora tenha representado apenas uma solução parcial para o problema da assistência técnica, inovou, agregando as ONGs ao sistema tradicional de ATER. Este problema só tende a ser equacionado recém em 2010 quando finalmente se aprova uma Lei de ATER.

Para atender ao problema da comercialização foi criado em 2004 o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) que começou a dar garantia de venda aos produtos tanto dos assentamentos como da agricultura familiar.

Para abordar o problema da falta de titulação e pago pela terra foi criado o Programa: "Cédula da Terra" e posteriormente o Crédito Fundiário que visam a titulação rápida dos beneficiários mediada pelo pago das terras recebidas.

2 – Modelo Coletivo de Organização dos Assentamentos

A pesar das inovações positivas e modernizantes que aconteceram no tratamento da questão da agricultura familiar, persiste, no entanto, em alguns meios sociais (MST principalmente), mas também na área de extensão rural, a conceição equivocada de que os assentamentos devem se organizar prioritariamente seguindo um modelo de produção coletiva ou "comunitária".

Os modelos de organização coletiva não funcionaram na URSS nem no México nem na China. Muitos autores assinalam que o fracasso do socialismo real deve ser rastreado na agricultura, que teria sido seu calcanhar de Aquiles, em função da baixíssima produtividade e eficiência de um modelo extemporâneo e antagônico com todas as tradições agrárias da Europa do leste e da Rússia. Em México o modelo dos "*ejidos*" foi um rotundo fracasso e deveu ser privatizado na década de 80 para evitar um colapso total da agricultura mexicana.

Na verdade, este modelo só teve um relativo sucesso em Israel com os *kibutz*, onde a questão ideológica e religiosa criou um clima de coesão interna que permitiu que sobrevivessem bastante tempo.

A reforma agrária do Chile, que foi a única que deu certo em América Latina, porque seguiu modelo de agricultura familiar.

A extensão rural e os movimentos sociais em geral apresentam as seguintes justificativas para a necessidade de seguir o modelo coletivo:

► Infraestrutura comunitária: seria mais econômico organizar as moradias num modelo de agrovilas porque a eletricidade e o abastecimento de água ver-se-ia facilitado em relação a um modelo de agricultura familiar onde as casas

ficassem dispersas num território amplo.

▶ Economias de Escala: ao não dividir a terra em parcelas individuais poder-se-ia desenvolver cultivos em grande escala que teriam custos médios e marginais unitários menores.

▶ Processamento e Comercialização: estas atividades deveriam ser coletivas para evitar a ação dos chamados "atravessadores" e garantir maior lucratividade aos agricultores.

Este modelo, sempre que foi implantado, apresentou problemas, como os que se descrevem a seguir:

▶ O Tempo Produção é inferior ao Tempo de Trabalho pela função específica que a Natureza possui na agricultura. Por este motivo a agricultura não pode ser organizada de forma igual à indústria, devendo limitar-se a expressões de maior convívio com a natureza, o que diminui a taxa de lucro a velocidade de rotação do capital fixo (MANN, DICKINSON, 1989; VERGOPULOS, 1978).

▶ O trabalho não é homogêneo, é formado por tempos com diferentes intensidades e qualidades, o que impede a distribuição igualitária de lucros ou participações que se supõe devem vigorar num modelo coletivista.

▶ Quando se tenta dividir o excedente em função de tempo de tempos de trabalho simples, geram-se conflitos e divisões dos grupos.

▶ Dificuldades de gestão de modelos complexos em função da baixa escolaridade dos agricultores. As mega estruturas de processamento e comercialização coletivas em geral fracassam por falta de capacidade de gestão entre os agricultores que se supõe delas participam. Na prática eles acabam sendo substituídos por burocratas que tomam decisões sem consultá-los, o que gera desconfianças e conflitos.

Além das dificuldades inerentes do modelo coletivo ou comunitário, conforme demonstram novos estudos empíricos, não há economias de escala constantes na agricultura. É verdade que em faixas de terra excessivamente pequenas, tecnologias como a mecanização são inviáveis, mas essa falta de escala pode ser resolvida por meio de aluguel de máquinas ou compra de máquinas em grupos (LUND, HILL, 1985; BINSWANGER, 1994).

Inovações de programas governamentais como o Luz para Todos e o P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas garantiram água e luz em cada casa sem necessidade de agrupá-las em agrovilas.

Os agricultores por outro lado preferem ter seu lote individual, onde podem ter suas hortas, pequenos animais, pomares, etc. o que não é possível no esquema das agrovilas e terra comunitária.

3 – Proposta de Modelo Realista de Organização

Após visitar muitos assentamentos e realizar pesquisas nos mesmos o autor visualiza modelos que têm mais probabilidade de sucesso, ou pelo menos são menos passíveis ao fracasso, i.e, tem o que se chama na literatura do tema: maior resiliência.

Trata-se de modelos que combinam o trabalho individual familiar com o comunitário, segundo as vantagens relativas de cada forma em cada caso:

► **Produção agrícola** com controle direto da família. Exemplos: horta com uso da água realizado de forma comunitária, mas individual no controle da produção. A foto embaixo ilustra essa situação de um assentamento o Sombras Largas, em Rio Grande do Norte, onde as famílias compartilham o uso da água, mas controlam a produção de forma individual, colocando placas com o nome do casal que é dono de cada fileira da horta.



Trabalho de campo do autor

► **Processamento**: possuem-se equipamentos coletivos, mas as atividades são realizadas de forma individualizada e o produto pertence a cada família que trabalhou no local. O exemplo é de uma casa de farinha coletiva no interior de Ceará, onde cada um processa sua mandioca e deixa um valor para manutenção do equipamento. No caso do Caju, em Serra do Mel, Rio Grande do Norte, há uma fábrica comunitária onde cada um descasca sua castanha e controla sua produção. A venda é realizada em comum. Em Maranhão onde se produz arroz com equipamento de pilar comunitário, mas o produto é individualizado, igual que na mandioca.

► **Comercialização:** para ser coletiva tem que se evoluir muito na capacidade de gestão e relacionamento com mercados. No geral funciona melhor de forma individual.

A vantagem desta forma está na sua simplicidade e na pouca demanda por atividades de gestão. As formas complexas de organização esbarram no que a Teoria Institucionalista (NORTH, 2003) chama de custos de transação.

Segundo esta teoria um dos elementos que aumenta os custos de transação são as chamadas localizações específicas. A baixa mobilidade do agente produtor aumenta a capacidade dos agentes de exercer oportunismo de mercado, i.e, sabendo que o agente produtor tem baixa mobilidade eles podem "mentir, trapacear e até roubar" e, irão fazê-lo, a menos que haja instituições suficientemente fortes para coibi-los" (MAQUIAVEL apud NORTH, 2003).

No caso da agricultura isto se manifesta claramente na dificuldade que existe nas relações entre produtores e compradores. Os contratos não se cumprem porque, ante o mais mínimo aumento de preço de um concorrente, os fornecedores de matéria prima abandonam seu processador habitual e rompem os contratos. Isto afeta tanto as indústrias como as cooperativas e associações de pequenos produtores, que ficam sem matéria-prima para processar e por isso muitas vezes vão à falência.

A falta de experiência e capacitação para lidar com mercados, administração, contabilidade e preços leva a muitas estruturas cooperativas ou associativas ao fracasso ou a dominação das mesmas por profissionais contratados que rapidamente se distanciam das necessidades e interesses dos produtores.

Os produtores sabem produzir, mas encontram enormes dificuldades para exercer uma profissão de administradores para a qual não foram preparados nem nunca se interessaram. São raros os casos de entidades de produtores que realmente conseguem avançar mantendo a representatividade da base nas decisões das entidades.

Quando fracassam há um alto custo de reversão para converter estruturas coletivas pesadas (criadas no passado) em estruturas de âmbito familiar. Isto aconteceu inúmeras vezes nos assentamentos coletivos do MST.

Por este motivo, é melhor começar com estruturas menores, geridas por pequenos grupos familiares, que sejam tangíveis e fáceis de organizar. A experiência demonstra que para se organizar de forma cooperada deve haver confiança entre os associados e isso leva tempo para ser conquistado. Acelerar o processo de associativismo, neste sentido, pode abortá-lo prematuramente.

4 – Situação Atual e Perspectivas para Reforma Agrária

Quando a questão agrária estava na pauta, nos anos sessenta, o diagnóstico era que a estrutura fundiária da época, baseada no latifúndio e minifúndio, seria incapaz de dar conta da oferta de alimentos que se demandava durante a fase de industrialização do Brasil. Ignácio Rangel, Passos Guimarães e outros autores falavam da inelasticidade da curva de oferta com base nessa estrutura, que não seria sensível a preços nem a aumentos de produtividade.

Entre os anos 70 e 90, sem embargo, se desenvolve um setor agroindustrial poderoso que não só foi capaz de garantir o abastecimento interno, como também aumentar significativamente as exportações agrícolas. Este processo foi chamado de "modernização conservadora", por aumentar a produtividade, via crédito e preços mínimos, sem alterar a estrutura fundiária nem resolver os problemas sociais do campo.

Desde os anos 90 em diante este setor cresceu ainda mais, dando lugar ao boom do agronegócio atual, graças também as tecnologias desenvolvidas pela EMBRAPA anteriormente.

Nos anos 90 (1995) foi criado o PRONAF que, junto com a iniciativa dos próprios agricultores, permitiu que a agricultura familiar ganhasse espaço dentro da agricultura brasileira, como mostra a tabela que segue:

Tabela 1 – Agricultura familiar. Comparação Censo Agropecuário 1996 e 2006.

Variável	1996 % do total	2006 % do total	Pontos Percentuais de Aumento
Número de Estabelecimentos	85,17	87,95	2,12
Valor Bruto da Produção	37,91	40,03	1,88
Área dos estabelecimentos	30,48	32,36	1,91
Pessoal Ocupado	76,85	78,76	2,12

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários do IBGE e Metodologia FAO/INCRA (GUANZIROLI, 2001).

Tabela 2 – Participação da agricultura familiar no VBP das regiões.

Região	1996 (% do VBP total)	2006 (% do VBP total)
Norte	58,26	69,40
Nordeste	42,98	51,93
Sudeste	24,43	23,66
Sul	57,13	57,53
Centro-Oeste	16,31	16,96

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários do IBGE e Metodologia FAO/INCRA (GUANZIROLI, 2001).

Conforme pode se ver nas tabelas acima, a agricultura familiar aumentou sua participação no Valor Bruto da Produção de 37,9% em 1996 para 40,03 em 2006, sendo que em algumas regiões este aumento foi ainda maior, como no Norte onde aumentou de 58,26% para 69,40% e no NE de 42,98 para 51,93 % da produção agrícola inteira da região.

O fato de a agricultura familiar ter aumentado sua participação percentual nos dez anos de maior evolução do agronegócio no Brasil demonstra que este setor, além de produzir alimentos, está integrado nas cadeias produtivas do agronegócio de forma efetiva e crescente.

Para a chamada reforma agrária, ou melhor, política de assentamentos do INCRA, sobrou uma participação marginal dentro da estratégia mais ampla de desenvolvimento rural baseada na política de territórios. No território pode haver componentes de política de terras, não necessariamente via desapropriação, terra, crédito, infra-estrutura. A prioridade que se dá a cada um deles, vai depender do diagnóstico que se faça das necessidades da região e dos determinantes de desenvolvimento que se estimem.

Descentraliza-se assim a política agrária, que agora passa a se apoiar nas instituições da sociedade civil (ONGs, etc) e na política de territórios.

5 – Conclusão: O Brasil Hoje Tem Política Agrária?

Para responder a esta pergunta dever-se-ia remontar todo o processo de

construção e desconstrução que aconteceu entre os anos 80 e 2010 em termos de continuidade e rompimento com idéias prevalecentes no domínio do tema.

No entanto, se antes se diagnosticava que faltava uma linha de crédito específico para os agricultores familiares, hoje pode se dizer que isso foi resolvido, e o PRONAF está aí para demonstrar isso. Da mesma forma com respeito a necessidade de garantir a comercialização, que era o grande entrave dos assentamentos dos anos 80: o PAA resolveu em parte esse gargalo.

O problema da falta de titulação e pagamento das terras foi equacionado com o Crédito Fundiário. A falta de infra-estrutura está sendo resolvida com os programas P1MC, LUZ PARA TODOS, e PCPR (Programa de Combate à Pobreza Rural) dentro da estratégia dos territórios.

A assistência técnica tal vez seja o ponto mais polêmico, mas com a lei que foi aprovada recentemente, esperasse que no futuro imediato se conseguisse atender de forma mais abrangente e sistêmica aos agricultores familiares, incluindo, entre eles, os assentados da reforma agrária.

Referências

BINSWANGER, Hans. Agricultural and Rural development. **World Bank** paper. 1994.

FAO/INCRA/MDA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto**. Silva Cardim (FAO) e Carlos Guanziroli (INCRA) (coord). Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, fevereiro de 2001.

GUANZIROLI, C. PRONAF: dez anos depois, uma avaliação. **Revista da SOBER**, segundo trimestre 2006.

GUANZIROLI, C.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITENCOURT, G.; ROMEIRO, A. **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**. Garamond, 2001. Rio de Janeiro.

GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A. R.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. **Reforma Agrária: Produção, Emprego e Renda**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. v. 1. 216 p.

GUANZIROLI, C. E. Lineamientos de Política Agraria y Desarrollo Sostenible para el Fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil. **Land Reform Land Settlement And Cooperatives** FAO ONU, Rome – Italy, v. 1996, n. 2, p. 23-45, 1996.

HELFAND, S. **Explicando as diferenças na produtividade agrícola no Brasil**. Paper apresentado em seminário da pós-graduação da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, agosto 2010.

LUND, P.J., HILL, P.G. Farm Size, Efficiency and Economies of Size. **Journal of Agricultural Economics**, 30(2), May, 1979.

MANN, S., DICKINSON, J. Obstacles to the Development of a Capitalist Agriculture. **The Journal of Peasant Studies**, London, 5(4): 466-81, Jul.1978.

NORTH, Douglas. **The Role of Institutions in Economic Development**, ECE Discussion Papers Series 2003_2, UNECE.

STANTON, B.F. Perspective on Farm Size. **J. Agricultural Economics**, Dec.1978.

VEIGA, J.E. **O Desenvolvimento Agrícola, uma visão Histórica**. Hucitec. USP. São Paulo, 1991.

VERGOPOULOS, Kostas. Capitalism and Peasant Productivity. **The Journal of Peasant Studies**, London, 5(4): 446-465, Jul.1978.