

# A opção pela agricultura familiar

---

*José Eli da Veiga\**

A promoção da agricultura familiar como linha estratégica de desenvolvimento rural está, finalmente, entrando na agenda política do Brasil. Com um século de atraso, as elites dirigentes começam a se dar conta das vantagens de uma agricultura organizada primordialmente por empresas de caráter familiar. Mas essa conversão insere uma grande ambigüidade, pois tende a valorizar apenas as virtudes sociais da agricultura familiar, sem romper com o mito da superioridade econômica da agricultura patronal.

Além de chamar atenção para tal incongruência, este artigo pretende enfatizar que a opção pela agricultura familiar exigirá, além do assentamento de sem-terra, um outro conjunto de medidas fundiárias, creditícias e educacionais dirigidas aos agricultores familiares que conseguiram resistir, apesar de toda a proteção oficial aos patronais. Valerá pouco o assentamento anual de algumas dezenas de milhares de "sem-terra", se nada for feito para liberar o potencial econômico dos pelo menos dois milhões de agricultores familiares "com terra".

A primeira seção dá uma visão panorâmica do processo de afirmação da agricultura familiar durante os dois últimos ciclos sistêmicos de acumulação capitalista (ARRIGHI, 1994). A segunda apresenta uma estimativa da importância da agricultura familiar brasileira em meados da década passada, quando foi realizado o último **Censo Agropecuário**. E a terceira é dedicada a uma explanação sintética das principais políticas governamentais que poderiam alavancar o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

---

\* Professor da USP, Livre-Docente do Departamento de Economia da FEA e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental.

## 1 - A consolidação da agricultura familiar

Durante a forte expansão do capitalismo industrial ocorrida entre 1848 e 1973 (a fase expansiva da segunda "onda longa"<sup>1</sup>), ninguém ousava duvidar da superioridade do *high farming*. O termo era usado para indicar a nova onda tecnológica, dominada pela debulhadora a vapor e pela colheitadeira mecânica, ambas adotadas em larga escala no sul da Inglaterra. Mas acabou servindo para identificar o surgimento de uma agricultura de tipo patronal, na qual o processo produtivo era organizado por um capitalista (que, em geral, arrendava a terra de um nobre) e executado por multidões de assalariados. Durante esses eufóricos 20 anos, tudo levava a crer que a agricultura praticada em outras regiões da Grã-Bretanha e da Europa continental estava apenas atrasada. Cedo ou tarde, elas acabariam por adotar o modelo fabril de organização produtiva, como já acontecia em suas indústrias.

O fascínio pelo *high farming* foi tão forte que até os sábios dirigentes da Revolução Meiji (1868) resolveram imitar o exemplo inglês. Porém era impraticável tentar converter uma economia tão profundamente camponesa em grandes fazendas cultivadas por peões e administradas por patrões arrendatários. Mesmo os entusiastas consultores estrangeiros tiveram que desaconselhar a adoção do modelo inglês, a não ser como forma de ocupação de Hokkaido, onde ex-samurais receberam grandes glebas, nas quais deveriam ter implantado o *high farming*. Todavia não demorou para que eles passassem a arrendar pequenos lotes a agricultores familiares. E, na virada do século, o Governo japonês acabou assumindo as teses da corrente que sempre se opôs à agricultura patronal (*shōno-shugi*).

Na verdade, o *high farming* foi um fenômeno passageiro, favorecido por circunstâncias excepcionais. Durante esse surto do capitalismo industrial, os salários urbanos aumentaram 40% em 20 anos, mantendo a demanda alimentar acima da oferta. Os altos preços dos alimentos garantiam bons salários aos *labourers*, lucros razoáveis aos *yeomen* e altas rendas aos *landlords*. Mas, nos 22 anos que ficaram conhecidos como a Grande Depressão, tudo se inverteu. Houve uma significativa diminuição dos custos de transporte, devido à navegação a vapor, ao aumento da capacidade dos

---

<sup>1</sup> Uma revisão atual do debate sobre as "ondas longas" está em Veiga (1997a).

navios (que passaram a ser de ferro e, logo depois, de aço) e à expansão ferroviária. O preço do trigo norte-americano colocado em Liverpool caiu 57% em 20 anos. Durante essa “grande depressão”, as exportações norte-americanas de trigo mais que triplicaram, e as russas mais que dobraram. O Canadá e a Índia também expandiram suas vendas externas de cereais. Tudo isso fez com que o preço do trigo caísse a um nível inferior à metade da cotação do final dos “anos dourados”.

Assim, a invejada cultura patronal de cereais inglesa sofreu um golpe mortal com a excepcional opção britânica pelo liberalismo econômico. Entre 1870 e 1900, a produção de trigo caiu pela metade, e o valor dessa produção diminuiu 77%. Despencou o preço da terra, passando a corresponder a arrendamentos de 20 a 25 anos, enquanto a norma do período anterior havia sido de 30 a 40 anos. Mas a linda trindade *landlord-farmer-labourer* só foi mesmo liquidada pelo fato de os salários agrícolas não terem acompanhado o movimento descendente dos arrendamentos e dos lucros. Entre 1880 e 1900, o salário real dos trabalhadores agrícolas chegou a aumentar 40%!

Não é de se estranhar, portanto, que muitos especialistas britânicos em assuntos agrícolas tenham sido acometidos, na passagem do século, de uma súbita admiração pelo campesinato francês e que tenham passado a pregar uma política fundiária que fomentasse a agricultura familiar. O mais conhecido *slogan* dessa corrente reformista — “três acres e uma vaca,” referente à questão irlandesa — acabou tendo importantes repercussões na Grã-Bretanha, em 1892 e, de maneira mais significativa, no início do século XX.

É pouco lembrada a importância que teve a questão da terra na Grã-Bretanha, na fase expansiva da terceira “onda longa”, que marcou o início do quarto ciclo sistêmico de acumulação, o norte-americano. É bem verdade que os conflitos foram mais numerosos na Escócia, no País de Gales e, sobretudo, na Irlanda, onde os protestos chegaram à beira de um movimento de guerrilhas, que ficou conhecido por Land War. Na Inglaterra, o movimento pró-reforma agrária resultou muito mais da vontade de um grupo de intelectuais urbanos de reduzir o poder dos *landlords*. Recebeu um grande reforço com o lançamento do Radical Programme de Chamberlain, cuja parte agrícola havia sido redigida por Jesse Collings, um dos principais entusiastas da agricultura familiar. E obteve várias vitórias legislativas, dentre as quais, deve ser destacada uma lei de 1891, que autorizou os County Councils a criarem estabelecimentos agrícolas familiares com área de 50 acres.

A pressão pela reforma agrária ganhou novo impulso em 1906, com a vitória do Partido Liberal, ferrenho anti-landlordista. Um de seus principais líderes, Lloyd George, havia sido justamente o advogado dos sem-terra do País de Gales. Criou-se um fosso entre a Câmara dos Comuns e a dos Lordes; e essa disputa só terminou com a reforma constitucional de 1911, que reduziu substancialmente os poderes da House of Lords. Mas a verdadeira virada só ocorreu alguns anos depois, com a Grande Guerra de 1914-19. Sem protestos ou choradeiras, a maior parte dos *landlords* se desfez de suas terras, como se não valesse mais a pena brigar. O fenômeno que Newby (1987) chamou de “*aristocratic diaspora from the land*” engendrou uma mudança decisiva na estrutura de classes da sociedade rural. E, durante o breve século XX, foi a forma familiar de produzir que se consolidou no berço do *high farming*.

Na nação hegemônica do quarto ciclo sistêmico de acumulação — os Estados Unidos —, a vitória da agricultura familiar foi anterior. Durante a primeira metade do século XIX, havia prevalecido a opinião conservadora, segundo a qual as terras públicas deveriam ser vendidas em grandes glebas, a preços altos e pagas à vista. Imensos domínios foram comprados em leilões por muitos especuladores. Mas, aos poucos, o sistema de atribuição das terras foi sendo liberalizado, num processo doloroso e cheio de idas e vindas. E, durante a Guerra Civil, quando a rebelião do sul deu maioria parlamentar ao jovem Partido Republicano, surgiu a famosa Homestead Law, que visava à distribuição de lotes de 160 acres a famílias de colonos.

Na década de 70 do século passado, houve um verdadeiro *boom* colonizador na linha Minnesota-Dakota-Nebraska-Kansas. Entre 1890 e 1899, os assentamentos pioneiros já cobriam grande parte do oeste de Nebraska e do leste do Colorado, assim como o oeste do Kansas. Na luta contra a grilagem dos barões de gado, pipocaram conflitos entre *cowboys* e *sod-busters*, mundialmente popularizados pelos *westerns*. Mas nada poderia segurar aquela multidão de sem-terra europeus que atravessou o Atlântico. Eles se estabeleceram no noroeste, em algumas áreas do oeste texano e até na Califórnia, onde ficaram com os piores solos, pois os melhores já haviam sido apropriados no período 1850-59. Entre 1866 e 1900, a produção de trigo foi quase quadruplicada; a de milho aumentou três vezes e meia; a de cevada, seis vezes e meia; e a de algodão, cinco vezes. Nesses 34 anos, o rebanho bovino dobrou, e o suíno aumentou 50%.

O caráter essencialmente familiar da agricultura norte-americana não parou de se afirmar. Contrariamente ao que muitos pensam, as corporações patronais continuam a ser exceção. O último **Censo Agropecuário** indica que sua participação nas vendas do setor é declinante, representando apenas 6% em 1992 (US\$ 9,8 bilhões). As vendas das sociedades de tipo familiar aumentaram, chegando a 21% (US\$ 34,4 bilhões). A tradicional agricultura familiar foi responsável por 54% da produção comercializada (US\$ 87,9 bilhões). E os restantes 19% (US\$ 30,5 bilhões) referem-se a outras formas societárias, que não podem ser rigorosamente classificadas como familiares ou patronais (HOPPE, 1996). Ou seja, mesmo a tremenda evolução organizacional da agricultura norte-americana neste século não chegou a alterar significativamente seu caráter essencialmente familiar.

A predominância da agricultura familiar durante o quarto ciclo sistêmico do capitalismo também pode ser constatada em todos os países considerados desenvolvidos. No Leste Asiático, essa afirmação só se consolidou com as radicais reformas agrárias do Pós-Guerra. A japonesa, por exemplo, consistiu no quase-confisco de um terço da área agrícola e na sua transferência quase gratuita a quatro milhões de famílias em apenas 21 meses: de abril de 1947 a dezembro de 1948. Mas, em quase toda a Europa do Oeste, no Canadá, na Austrália ou na Nova Zelândia, as elites dirigentes não demoraram tanto para perceber os absurdos prejuízos causados pelas oligarquias fundiárias e as enormes desvantagens econômicas e sociais da agricultura patronal. Contrariamente ao que ocorreu na Europa do Leste e, com raras exceções, no vasto capitalismo periférico, todos os governos do chamado "Primeiro Mundo" adotaram, desde o início do século XX, políticas agrícolas e fundiárias que favoreceram a progressiva afirmação da agricultura familiar e inibiram o desenvolvimento da agricultura patronal.

O Brasil é um dos exemplos mais chocantes da opção inversa,<sup>2</sup> isto é, de enorme tolerância com a oligarquia fundiária e claro favorecimento da agricultura patronal. Com a exceção do fluxo colonizador que partiu do extremo sul e permitiu a afirmação da agricultura familiar até o sudoeste do Paraná, o padrão agrário das demais regiões teve características semelhantes às que predominaram no Leste Europeu, durante o terceiro ciclo sistêmico de acumulação (britânico).

---

<sup>2</sup> Outros exemplos são a África do Sul e a Colômbia.

Com exceção dos *junkers* prussianos, que foram beneficiados por um excepcional regime protecionista, e do caso especial da Boêmia, todo o resto do Leste Europeu mergulhou num processo de subdesenvolvimento, cujas raízes estavam na onipotência de uma nobreza arqui-reacionária. Ao contrário da aristocracia britânica, que acabou se livrando de seus domínios durante a Primeira Guerra Mundial, os senhores do Leste preferiram impedir que suas populações rurais tivessem acesso à propriedade da terra. E foi exatamente essa crônica crise agrária que alavancou a vitória bolchevique na Rússia e o fracasso dos partidos agrários, que optaram pela via pacífica para resolver a questão. A “solução,” que acabou sendo imposta pela URSS em 1945, durou pouco mais de 40 anos. E, neste final de século, estamos assistindo a um verdadeiro renascimento da agricultura familiar em todos os países do Leste Europeu.

A rigor, o sistema agrícola brasileiro começou a surgir com o complexo cafeeiro, no final do ciclo britânico. Antes, as atividades agropecuárias não haviam chegado a formar qualquer nexos sistêmico. E a maneira como as elites dirigentes aboliram a escravidão e importaram colonos para as lavouras de café teve o mesmo sentido histórico da “segunda servidão” do Leste Europeu. Houve um grande pacto para impedir que os negros e os imigrantes europeus e japoneses tivessem acesso à terra. Foi preciso esperar a Crise de 29 e a longa depressão que se seguiu para que uma parte do colonato pudesse comprar os lotes colocados à venda por fazendeiros falidos. Paralelamente, havia se formado um imenso excedente populacional, que logo passou a exercer forte pressão para ter acesso à terra. E, no início da década de 60, as ligas camponesas nordestinas, junto com os movimentos de sem-terra sulistas, quase levaram o Governo João Goulart a optar pela agricultura familiar.

Durante os 20 anos de ditadura militar, a saída encontrada pela população rural excedentária foi o movimento migratório, principalmente para as regiões de fronteira, onde procuravam se fixar como posseiros. No entanto a política de ocupação do Oeste, por meio de incentivos fiscais, reduziu o alcance dessa válvula de escape. E a escolha da cana-de-açúcar como única cultura do Proálcool ajudou os grandes fazendeiros a avançarem ainda mais sobre as terras da jovem agricultura familiar do Sudeste. Assim, em meados dos anos 80, quando se iniciou a redemocratização, o sistema agropecuário brasileiro tinha um caráter essencialmente patronal, em flagrante contraste com a experiência dos países que conseguiram se desenvolver durante o quarto ciclo sistêmico do capitalismo.

## 2 - A agricultura familiar brasileira em 1985

O último instantâneo da agricultura brasileira, tirado em 1985, indicou, entretanto, que a agricultura familiar resistiu, apesar da opção das elites dirigentes pela agricultura patronal. O último **Censo Agropecuário** mostrou que 54% da área ocupada pertenciam às 110 mil fazendas de mais de 500 hectares (Tabela 1). Considerando-se que as unidades de tamanho gigantesco raramente têm aproveitamento agrícola adequado, a exclusão dos 2.125 estabelecimentos com área superior a 10 mil hectares permite melhor aproximação do padrão de uso da terra que prevalecia na agricultura patronal. Ou seja, considera-se aqui que os estabelecimentos do estrato de área de 500 a 10 mil hectares formavam uma amostra mais representativa da agricultura patronal brasileira.

Tabela 1

Número de estabelecimentos e área segundo grupos de área total, no Brasil — 1985

GRUPOS DE ÁREA (ha)	ESTABELECEMENTOS		ÁREA	
	Número	%	Tamanho (1000ha)	%
Menos de 20 .....	3 879 851	67	21 297	6
De 20 a 100 .....	1 345 311	23	58 255	16
De 100 a 500 .....	457 762	8	90 474	24
De 500 a 10 mil .....	107 955	2	150 584	40
Mais de 10 mil .....	2 125	-	54 314	14
<b>TOTAL</b> .....	<b>5 793 004</b>	<b>100</b>	<b>374 925</b>	<b>100</b>

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

Mesmo com esse cuidado, confirma-se a natureza essencialmente pecuária das fazendas. Menos de um décimo de sua área era consagrado às lavouras, enquanto mais da metade era ocupada por pastagens. Na verdade, a área dedicada às lavouras era menor nas fazendas do que nos sítios, como indica a comparação com uma amostra representativa da agricultura familiar formada pelos estabelecimentos do estrato de 20 a 100ha (Tabela 2).

Tabela 2

Utilização das terras nos estabelecimentos de estratos de área selecionados, no Brasil — 1985

DISCRIMINAÇÃO	ESTRATO DE 20 a 100ha		ESTRATO DE 500 a 10 000ha	
	Área (milhões de ha)	Porcentagem	Área (milhões de ha)	Porcentagem
<b>TOTAL</b> .....	58,0	100,0	151,0	100,0
<b>Subtotal lavouras</b> ..	14,5	25,0	11,7	7,7
Com lavouras per- manentes .....	3,2	5,5	1,5	1,0
Com lavouras tempo- rárias .....	11,3	19,5	10,2	6,8
<b>Subtotal pastagens</b>	21,8	37,6	85,8	56,8
Com pastagens na- turais .....	13,7	23,6	47,6	31,5
Com pastagens plan- tadas .....	8,1	14,0	38,2	25,3
Outras .....	21,7	37,4	53,5	35,4

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

Sob o prisma da modernização, isto é, do uso de insumos industriais no processo produtivo, a agricultura praticada nos estabelecimentos de grande porte só superava com nitidez a agricultura familiar no que diz respeito à motomecanização, à energia elétrica e a defensivos animais. No que se refere aos defensivos vegetais, aos fertilizantes, aos corretivos, às práticas de conservação de solo, ou de irrigação, as diferenças entre os dois tipos de agricultura não eram significativas (Tabela 3).

Tabela 3

Indicadores do grau de modernização dos estabelecimentos, segundo os estratos de área selecionados, no Brasil — 1985

DISCRIMINAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS	PARTICIPAÇÃO NO ESTRATO DE 20 a 100ha	PARTICIPAÇÃO NO ESTRATO DE 500 a 10 000ha
Tinham alguma assistência técnica ..	16	35
Tinham energia elétrica .....	24	34
Usavam tração mecânica .....	31	56
Tinham trator .....	13	48
Tinham veículos de tração mecânica	17	53
Usavam defensivos animais .....	58	81
Usavam defensivos vegetais .....	40	42
Usavam fertilizantes químicos .....	36	37
Usavam fertilizantes orgânicos .....	41	41
Usavam calcário e outros corretivos ..	10	15
Utilizavam práticas de conservação do solo .....	19	25
Usavam algum tipo de irrigação .....	5	8
Obtiveram crédito de custeio .....	17	15
Obtiveram crédito de investimento ....	2	3

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

Mas os contrastes apareciam nos efeitos da modernização para cada atividade. Em algumas culturas, os rendimentos físicos obtidos pela agricultura patronal eram bem superiores aos da agricultura familiar (Tabela 4). E para alguns desses produtos, como a cana-de-açúcar, o arroz e a soja, essa maior eficiência se traduzia também em maior peso relativo na oferta (Tabela 5).

Tabela 4

Rendimento físico nos estabelecimentos, segundo os estratos de área selecionados, no Brasil — 1985

PRODUTOS	ESTRATO DE 20 a 100ha	ESTRATO DE 500 a 10 000ha
Algodão (t/ha) .....	1,1	1,0
Feijão (t/ha) .....	0,4	0,4
Mandioca (t/ha) .....	8,0	6,9
Soja (t/ha) .....	1,8	1,8
Trigo (t/ha) .....	1,6	1,4
Cacau (t/ha) .....	0,6	0,5
Banana (cachos/ha) .....	918	890
Leite (l/vacas ordenhadas) .....	997	841
Arroz (t/ha) .....	1,6	2,0
Batata-inglesa (t/ha) .....	9,4	13,1
Cana-de-açúcar (t/ha) .....	53	65
Milho (t/ha) .....	1,5	1,8
Tomate (t/ha) .....	19	21
Café (t/ha) .....	1,3	1,8
Laranja (1 000 frutos/ha) .....	91	102

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

Tabela 5

Participação dos estabelecimentos, segundo os estratos de área selecionados, na oferta agrícola, no Brasil — 1985

DISCRIMINAÇÃO	ESTRATO DE 20 a 100ha		ESTRATO DE 500 a 10 000ha	
	Área	Produção	Área	Produção
Batata-inglesa .....	42	42	6	8
Trigo .....	41	42	14	13
Cacau .....	39	40	10	9
Banana .....	36	35	7	7
Café .....	35	32	11	14
Milho .....	33	34	11	13
Feijão (1ª safra) .....	33	34	5	6
Algodão .....	33	35	11	11
Tomate .....	32	30	7	8
Laranja .....	32	31	21	22
Mandioca .....	31	33	4	4
Soja .....	26	26	29	30
Arroz .....	23	21	27	32
Cana-de-açúcar .....	13	11	48	52
Leite vendido .....	-	32	-	17
Ovos vendidos para consumo .....	-	35	-	8

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

Todavia a estratificação dos estabelecimentos segundo a área fornece um retrato muito desfocado da situação da agricultura familiar brasileira em 1985. Por isso, em trabalho realizado com o apoio da FAO (VEIGA, 1995a), procurou-se chegar a uma descrição menos grosseira por meio da sinopse apresentada na Tabela 6.

Tabela 6

Proposta de sinopse indicativa da estrutura da agropecuária brasileira — 1985

ESTABELECIDAMENTOS	NÚMERO (milhares)	PERCENTUAL
<b>Patronais</b> .....	580	10
<b>Familiares</b>		
Consolidados .....	1 160	20
De transição .....	1 740	30
<b>Franja periférica</b> .....	2 320	40
<b>TOTAL</b> .....	5 800	100

FONTE: VEIGA, José Eli (1995b) Agribusiness. In: OS ECOSISTEMAS brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento de gestão ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal./Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente/Programa Nacional do Meio Ambiente. Cap.4, p.15-20.

O que permitiu propor uma diferenciação entre a agricultura familiar e a massa de estabelecimentos periféricos, assim como uma separação de dois segmentos básicos — consolidados e de transição —, foi a estratificação da renda monetária bruta gerada no estabelecimento. Os principais resultados dessas estimativas estão na Tabela 7. O estrato **A** reúne os estabelecimentos não patronais que tinham uma renda monetária bruta superior à média da microrregião geográfica. O estrato **C** junta os que tinham essa mesma renda abaixo da mediana. E o estrato **B** é formado pelos estabelecimentos com renda intermediária, entre a mediana e a média microrregional. A pior situação estava, evidentemente, na Região Nordeste, onde a distinção entre os estratos **B** e **C** era pouco significativa. Nos dois casos, a renda monetária bruta era muito próxima, como mostra a Tabela 8.

Tabela 7

Número de estabelecimentos não patronais e Renda Monetária Bruta (RMB) média e *per capita*, segundo o estrato, no Brasil — 1985

ESTRATOS	ESTABELECEMENTOS		RMB MÉDIA (SMs/a)	RMB PER CAPITA (SMs/a) (1)
	Número	%		
A .....	1 030 700	26	52,7	13,8
B .....	958 213	24	11,5	3,5
C .....	1 985 723	50	0,9	0,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>3 974 636</b>	<b>100</b>	<b>17,2</b>	<b>5,4</b>

FORNE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

NOTA: Agregações.

(1) Do pessoal ocupado nos estabelecimentos.

Tabela 8

Renda Monetária Bruta Média (RMBm) dos estratos de estabelecimentos não patronais segundo as grandes Regiões Brasil — 1985

REGIÕES	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

FORNE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985 (1991). Rio de Janeiro: IBGE.

### 3 - Linhas de ação

Se quiserem imitar o exemplo dos países desenvolvidos e optar pela agricultura familiar, as elites dirigentes precisarão integrar as políticas agrícola e fundiária, tendo como eixo a geração de novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória. Diversos programas poderão ajudar a agricultura em geral. Mas seria ilusão imaginar que poderiam responder também às dificuldades dos dois milhões de famílias que vivem nos estabelecimentos da franja periférica. Estes necessitam de políti-

cas públicas dirigidas ao combate à pobreza, que vão muito além da competência dos Ministérios da Agricultura e de Assuntos Fundiários.

No âmbito das políticas agrícola e agrária, o desenvolvimento da agricultura familiar exigirá novos programas em três grandes domínios prioritários: fundiário, creditício e educacional.

### **3.1 - No domínio fundiário**

Não é difícil perceber o interesse de programas que possam favorecer a expansão da agricultura familiar sobre áreas atualmente subaproveitadas, ou com sistemas de produção ultra-extensivos e anacrônicos. Em geral, essas políticas utilizam dois tipos básicos de intervenção do Estado: a direta (como a reforma agrária, a regularização fundiária via discriminatória administrativa e a colonização de terras públicas); ou a indireta, na orientação do mercado de terras (como a penalização tributária, ou os programas de crédito fundiário). O mais importante, contudo, é enfatizar a necessidade de um novo tipo de ação indireta, complementar à reforma agrária, que aqui será chamada de “ordenamento agrário.”

É muito comum que terras ofertadas no mercado fundiário rural por agricultores que estão se transferindo para outra região, ou que estão saindo do ramo (caso típico dos que se aposentam sem ter sucessores), sejam adquiridas por agentes não agrícolas (como comerciantes, imobiliárias, profissionais liberais, etc.) ou por grandes fazendeiros, sem que seja oferecida qualquer oportunidade de compra aos que mais necessitam desses ativos: os agricultores vizinhos. No entanto a sociedade ganharia mais se houvesse alguma forma de aumentar as chances de que essas terras fossem transferidas a agricultores da categoria transitória, principalmente aos jovens.

Esse problema foi enfrentado em todos os países que alcançaram o desenvolvimento pela criação de um sistema de ordenamento agrário. Tais sistemas adquiriram características as mais diversas em função das peculiaridades histórico-geográficas de cada nação ou região. Mas todos têm uma característica comum: favorecem a aquisição dos recursos fundiários disponíveis no mercado fundiário rural por jovens agricultores familiares com boas perspectivas profissionais, permitindo, simultaneamente, diversas formas de planejamento e gestão sócio-ambiental do espaço agrário.

Inexistem, no Brasil, bases institucionais para semelhantes ações de controle das estruturas agrícolas, embora esse problema tenha sido explicitamente reconhecido sempre que se mencionou a necessidade, por exemplo, de uma "aglutinação dos minifúndios". Trata-se, portanto, de uma proposta que exigirá muita inovação legislativa e organizacional.

Para que um programa de ordenamento agrário tenha eficácia, os Governos Federal e Estaduais devem ter um papel estritamente normativo, deixando a competência operacional para iniciativas intermunicipais que favoreçam a participação ativa das organizações da sociedade civil na esfera local. Ou seja, o controle efetivo da evolução agrária de uma microrregião deve ser exercido pela sociedade, por meio de suas organizações locais, governamentais e não governamentais. Para isso, é imprescindível, entretanto, que tais iniciativas tenham não só legitimidade, mas também efetiva capacidade de intervenção no mercado de terras rurais.

### **3.2 - No domínio creditício**

A categoria que mais sofreu as conseqüências do brutal encolhimento do volume de crédito bancário foi a agricultura familiar, principalmente o segmento que perdeu capacidade de autofinanciamento no ápice da chamada "modernização conservadora". Prova disso é a proliferação de novos esquemas de crédito lançados pelos bancos estaduais da Região Centro-Sul, especialmente voltados aos "pequenos e médios produtores".

Também tem crescido o cooperativismo de crédito, malgrado tantas dificuldades impostas pela legislação bancária e pela oposição do Banco do Brasil. Mais recentemente, começou a ganhar importância a discussão do papel dos municípios no apoio à agricultura. O caso do Fundo para a Promoção do Desenvolvimento de Urupema (Funder), em Santa Catarina, vem sendo apontado como bom modelo desse tipo de iniciativa. Além disso, entraram em funcionamento diversos "fundos rotativos", criados por ONGs. Esses fundos são instrumentos ágeis no crédito de investimento e destinam-se prioritariamente a grupos e a associações de agricultores familiares.

Nota-se, enfim, que está em curso um processo de transição que deveria ter mais apoio do Governo Federal, pois certamente engendrará um sistema de crédito agrícola bem mais adequado às nossas condições do que o falido Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). É uma forma decisiva de

apoio seria a montagem de uma linha especial de crédito de investimento especificamente voltada ao **jovem** agricultor familiar.

O crédito de investimento disponível, além de extremamente escasso, está dirigido a componentes específicos do capital de exploração. Um programa financia trator, junta de bois ou cavalos e outros equipamentos básicos; outro financia até 15 novilhas; outro financia irrigação e drenagem; e assim por diante. Existem algumas vantagens nessa especialização das linhas de crédito que justificam não somente sua manutenção, mas, se possível, sua ampliação. No entanto nada impede que se institua, paralelamente, um programa mais abrangente de apoio ao desenvolvimento global integrado de estabelecimentos familiares dirigidos por jovens agricultores de reconhecida capacitação profissional. Por desenvolvimento global integrado entende-se, aqui, a execução de planos de expansão, reorientação ou reconversão do sistema de produção praticado em determinado estabelecimento. Ou seja, aponta-se a necessidade de um esquema mais abrangente de financiamento, que estimule o enfoque sistêmico no planejamento e na gestão dos estabelecimentos familiares, particularmente no que se refere à integração vertical agricultura-pecuária.

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma resposta positiva, mas muito parcial, às necessidades de crédito dos agricultores familiares brasileiros e aos investimentos em infra-estrutura que precisam ser feitos nos bolsões de concentração dessa forma de organização produtiva. E ainda é cedo para avaliar com objetividade seus resultados. Mas é certamente um bom começo.

### **3.3 - No domínio educacional**

Ainda é absolutamente dominante no Brasil a idéia de que o agricultor não precisa de muito estudo. Mesmo em regiões de agricultura familiar próspera e moderna, é muito comum que permaneça à frente da propriedade paterna quem não se deu bem com a escola e, com muita dificuldade, completou a 4ª série. Como a sociedade brasileira não valoriza as atividades manuais, desde muito cedo incentiva a criança que vai bem na escola a se tornar escriba e procurar um emprego bem distante do sítio em que nasceu e se criou.

Em muito pouco tempo, esse esquema se mostrará completamente inviável. Contrariamente ao padrão tecnológico da Revolução Verde, que orientou a chamada "modernização conservadora", o que vem emergindo em reação à forte pressão ambiental não poderá ser resumido ao um mero "pacote" acompanhado de receitas simples sobre o uso de insumos básicos. O novo paradigma tende a reforçar o caráter "artesanal" da atividade agrícola, tendo como principal insumo o conhecimento.

Não será possível acompanhar essa mudança com o atual ambiente educacional à disposição dos agricultores. E por ambiente educacional entende-se aqui: (a) o ensino regular básico oferecido nas escolas rurais; (b) a quase inexistente formação profissional; (c) as redes de extensão e/ou assistência técnica e suas relações com o sistema de pesquisa agropecuária.

### **Ensino básico**

O que se pretende aqui é tão somente chamar atenção para algumas experiências práticas que parecem estar abrindo novos caminhos e que poderão ajudar muito quando a mudança se tornar possível. Em outras palavras, constata-se a necessidade de uma profunda reforma da escola rural, e apontam-se algumas experiências que poderão ser de extrema valia no planejamento dessa reforma.

Uma fórmula de absoluto sucesso em países como a França e a Bélgica — a *Maison Familiale* — vem sendo reproduzida, há algum tempo, nos três estados da Região Sul e em alguns outros. Em certos casos, esse projeto de Casa Familiar Rural (CFR) foi implantado por prefeituras, como aconteceu em Barracão e Santo Antônio do Sudoeste, no Paraná. Uma CFR é, de início, uma associação de famílias e monitores que, por meio de um projeto de formação de jovens e adultos, organiza cursos em alternância, isto é, períodos intensivos de ensino formal, com aulas e atividades na escola, entremeados por períodos de atividades práticas na propriedade familiar.

Fórmulas muito parecidas têm sido postas em prática, há mais tempo, por ONGs que vêm com certa preocupação a interferência das prefeituras. Uma das experiências mais exitosas é, sem dúvida, a da Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (Assesoar), criada, em 1966, por jovens agricultores da região de Francisco Beltrão, no Paraná, com o apoio

de um grupo de padres e profissionais liberais. Em seus quase 30 anos de experiência, a Assesoar evoluiu do projeto original da Maison Familiale para o que chama hoje de Escolas Comunitárias de Agricultores (ECA). Trata-se de um programa de formação de agricultores familiares, com caráter sistemático e sustentado por uma iniciativa conjunta dos sindicatos de trabalhadores rurais dos municípios envolvidos, de outras associações ali existentes e da própria Assesoar.

O que fica bem evidente, tanto na fórmula mais tradicional da CFR quanto nessa proposta mais adiantada da ECA, é a total imbricação de duas dimensões que costumam estar bem separadas no ambiente urbano: ensino básico e formação profissional. Além disso, essas experiências acabam por forjar, também, esquemas eficientes para uma melhor relação entre os agricultores e os profissionais que prestam assistência técnica, sejam eles das redes oficiais, sejam das cooperativas. Daí a importância de não separar artificialmente propostas sobre o ensino básico de propostas relativas à formação profissional e à assistência técnica/extensão rural.

## **Formação profissional**

A agricultura patronal não necessitou, até agora, de mão-de-obra qualificada. Seus empregados são peões, e não há grandes exigências de formação para seus poucos fiscais ou gerentes. Por outro lado, os agricultores familiares, os que mais precisam de formação profissional, não têm como assumir mais um tributo que permita a montagem de um esquema educacional para si próprios e/ou seus filhos.

Quem oferecerá formação aos milhões de brasileiros que vivem e trabalham em estabelecimentos de caráter familiar? Falta uma solução de massa para atender às necessidades simples de uma grande quantidade de agricultores. Quem poderá resolver esse problema?

Uma saída pode estar na parceria do Governo com as estruturas sindicais (Contag e CUT) e cooperativas (OCB). Os sindicatos e cooperativas têm tido uma atitude bastante passiva com respeito à formação profissional. Contudo, nos poucos países em que sua ação é vigorosa, as conseqüências são muito positivas. Deve-se pensar em um modelo que possa aliar as lições das experiências pedagógicas de alternância às vantagens da organização institucional do tipo Senai. A principal recomendação é, portanto, que

o Ministério da Agricultura constitua uma comissão de alto nível, com participação sindical e cooperativa, encarregada de estudar essas experiências e propor uma completa reforma do sistema educacional rural.

### **Assistência técnica/extensão rural e pesquisa**

De cada seis agricultores familiares, apenas um dispunha, em 1985, de assistência técnica habitualmente prestada no estabelecimento por profissionais habilitados. É o que se pode deduzir do **Censo Agropecuário**, considerando os grupos de área mais representativos da categoria.

A situação não pode ter melhorado durante os últimos 10 anos, pois foi justamente esse o período em que as redes de assistência técnica passaram por uma profunda crise, cujas conseqüências são difíceis de avaliar. Em alguns estados, elas foram praticamente sucateadas. Em outros, tentam encontrar novas formas de organização institucional que permitam garantir alguma prestação de serviço aos agricultores, mesmo que muito precária. Ao mesmo tempo, a insuficiência dos esquemas de assistência técnica oficial tem sido superada, em alguns casos, pelo trabalho de cooperativas, de ONGs e de indústrias integradoras.

É difícil imaginar que as redes de assistência técnica estatais possam ser remontadas e desenvolvidas, para que venham a ajudar uma boa parte dos agricultores familiares. Por isso, é necessário procurar um novo caminho, que evite os problemas anteriores. Ou seja, tem-se aqui como pressuposto que os sistemas de assistência técnica montados pela Administração Pública já deram o que tinham que dar. É hora de superá-los.

A rigor, grupos organizados de agricultores podem contratar seus próprios técnicos e levá-los a atuar de maneira mais eficaz do que os técnicos empregados por órgãos públicos. Algumas das redes mais eficazes de assistência técnica formaram-se, assim, a partir da iniciativa privada. Um caso exemplar é o do movimento dos Centres d'Études Techniques Agricoles (CETA) na França.

Em algumas regiões do Brasil, os agricultores familiares organizam-se em grupos para realizar empreendimentos bem mais complexos do que um centro tipo CETA. Isso permite pensar que, com algum incentivo, poderiam iniciar um movimento semelhante, que, em futuro próximo, lhes garantisse uma forma autônoma de assistência técnica e de gestão. As agências finan-

ciadoras certamente estarão mais dispostas a conceder uma boa ajuda para a decolagem de grupos de agricultores com essa finalidade, do que a apoiar projeto de reforma e expansão das redes de assistência técnica estatais, mesmo que municipalizadas.

Além disso, os grupos de agricultores familiares voltados ao estudo de técnicas agrícolas serão muito mais efetivos em responder aos desafios da agricultura sustentável do que as redes oficiais. E esse é o ponto de ligação com a questão da geração de tecnologia (pesquisa agropecuária).

Diz-se que a Embrapa possui estrutura organizacional e recursos humanos capazes de levar adiante o processo de geração de tecnologias para a sustentabilidade da agricultura. O que se constata, entretanto, é que a mudança de paradigma científico embutida na valorização da sustentabilidade será um lento processo que mal começou. Os mandatos, estrutura organizativa, métodos, procedimentos e mentalidades do setor público agropecuário, do qual faz parte o sistema de pesquisa, surgiram em contexto no qual imperavam a substituição de importações, a reduzida valorização dos recursos naturais e as fortes intervenções estatais. Por isso, a atual preocupação com a competitividade, a equidade e a sustentabilidade da agricultura exige a modernização do setor público agropecuário como um todo, com o propósito de adequá-lo ao novo contexto. Ele precisa ser visualizado como um facilitador e regulador das atividades da sociedade civil, complementando-a, sem tentar substituí-la.

Há um rápido crescimento de organizações da sociedade civil que associam produtores agrícolas e técnicos preocupados com a sustentabilidade. Elas estão tendo cada vez mais influência no processo de mudança. Mas ainda é precária a visão que se pode ter dos rumos dessa transição (VEIGA, 1997b).

## Bibliografia

- ARRIGHI, Giovanni (1994) **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. São Paulo : Contraponto; Unesp.
- HOPPE, Robert A. (1996) A close-up of changes in farm organization. **Agricultural Outlook**, Economic Research Service/USDA, n. 227, p. 2-4.
- NEWBY, H. (1987) **Country life**: a social history of rural England. Londres : Weidenfeld & Nicolson.

- VEIGA, José Eli (1991) **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Edusp; Hucitec.
- VEIGA, José Eli (1992) Uma linha estratégica de desenvolvimento agrícola. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Brasiliense, v.12, n.2, p.88-105, abr.-jun.
- VEIGA, José Eli (1994) **Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo : Annablume; Fapesp.
- VEIGA, José Eli (1995a). Delimitando a agricultura familiar In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., Salvador. **Anais...** Salvador : ANPEC. v.2, p.41-59.
- VEIGA, José Eli (1995b) Agribusiness. In: OS ECOSISTEMAS brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento de gestão ambiental. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal./Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente/Programa Nacional do Meio Ambiente. Cap.4, p.15-20.
- VEIGA, José Eli (1997a) As ondas longas do capitalismo industrial In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLITICA, 2., São Paulo. **Anais** São Paulo : PUC. p.439-452.
- VEIGA, José Eli (1997b) A transição agroambiental nos Estados Unidos In: ALMEIDA, Jalcione, NAVARRO, Zander, orgs. **Reconstruindo a agricultura** : idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável Porto Alegre : Editora da Universidade. p.128-148.