

Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil

Family agriculture public policies in Brazil

Clarissa Pereira Junqueira¹; Jandir Ferrera de Lima²

Resumo

O presente artigo faz uma análise da relação entre algumas políticas públicas aplicadas ao setor agropecuário familiar, e seus efeitos para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. São analisados: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que vem contribuindo fortemente para o desenvolvimento do setor, principalmente na região Sul do país; a implementação da Previdência Social Rural como paliativo à exclusão social; e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que dá garantia de compra a parte da produção agropecuária familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Políticas públicas. Economia Rural.

Abstract

This article analyzes the relationship between some family agriculture public policies and their effects on the development of this type of agriculture in Brazil. It analyzes the National Program for Strengthening Family Agriculture – Pronaf, which has contributed strongly for the development of the sector, mainly in the Southern region of the country; the implementation of the Rural Social Welfare Program as a palliative to social exclusion; and the Food Acquisition Program –PAA which guarantees the purchasing of great part of family agriculture and cattle raising production.

Key words: Family agriculture. Public policies. Rural Economy.

¹ Administradora e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) / Campus de Toledo. E-mail: clarissa@innet.com.br

² Ph.D. em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec (UQAC). Professor adjunto do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/Campus de Toledo. Pesquisador do CNPQ e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: jandir@unioeste.br

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre as políticas públicas aplicadas ao setor agropecuário familiar e seus efeitos para o desenvolvimento da agricultura familiar. Os problemas enfrentados pela agricultura familiar no Brasil e as especificidades do setor requerem políticas públicas pertinentes, que viabilizem estes pequenos empreendimentos produtivos, promovam a fixação do agricultor no campo – evitando novos fluxos de êxodo rural – e contribuam para o desenvolvimento regional.

O termo agricultura familiar propõe várias nuances de sentido em sua definição. Segundo Altafin (2005), a agricultura familiar brasileira é um conceito em evolução, com significativas raízes históricas e ligadas à produção camponesa tradicional. Segundo a autora as transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com as formas de produção anteriores, mas, pelo contrário, mantém uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade. Para Guerra et al. (2007), a agricultura familiar não é uma categoria social recente nem uma categoria analítica nova na sociologia rural. No entanto, dada sua utilização, significado e abrangência, assume ares de novidade e renovação nos últimos anos no Brasil, até pelas mudanças que o vem ocorrendo no país, tanto na área macroeconômica (estabilidade dos preços, aumento dos investimentos) como no contexto político (criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, fortalecimento dos movimentos sociais).

O sistema de produção da agricultura familiar combina a posse dos meios de produção e a realização do trabalho. Não há separação entre gestão da propriedade e execução do trabalho, estando ambos sob responsabilidade do produtor e sua família. Muitas terminologias têm sido empregadas historicamente para se referir ao mesmo sujeito: camponês, pequeno produtor, lavrador, agricultor de subsistência, agricultor familiar. A substituição de termos obedece, em parte, à própria evolução

do contexto social e às transformações sofridas por esta categoria, mas é resultado também de novas percepções sobre o mesmo sujeito social (GUERRA et al., 2007).

Numa definição simples, a política pública objetiva a resolução pacífica de conflitos, que consiste num conjunto de procedimentos que podem ser formais ou informais, e que expressam uma relação de poder, mas que se destinam à resolução de conflitos sociais (RUA, 2005).

Historicamente, as principais dificuldades para o desenvolvimento da produção agrícola familiar no Brasil são: baixa capitalização, acesso a linhas de crédito oficiais, acesso à tecnologia, disparidade produtiva inter-regional, acesso à assistência técnica à produção rural, e acesso aos mercados modernos. Características como: multisetorialidade rural; diversidade produtiva (através de sistemas integrados de produção animal, vegetal, e manejo florestal); e tipo de mão-de-obra utilizada na produção; são comuns a um grande universo de pequenos agricultores familiares (BIANCHINI, 2005).

Portanto, a partir das características acima elencadas, refletiu-se sobre a base de um projeto nacional de desenvolvimento para este segmento rural brasileiro, através da implementação de uma política pública que atenda as especificidades da agricultura familiar no Brasil. Por isso, este artigo contextualiza a situação da agricultura familiar no Brasil e analisa as políticas públicas diretamente relacionadas a ela, que se centram basicamente no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na Previdência Social Rural e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Para tal está dividido em seis partes. A primeira parte aborda políticas públicas e agricultura familiar. A segunda parte faz uma retrospectiva da contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento rural brasileiro. A terceira parte trata de questões relativas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf. A quarta parte retrata a

importância da Previdência Social Rural na renda do agricultor. A quinta parte traz apontamentos sobre o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos – PAA. E a última parte apresentada as conclusões do trabalho.

Políticas públicas e agricultura familiar

As sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social. Seus membros não apenas possuem atributos diferenciados, como também possuem idéias, valores, interesses, e aspirações diferentes. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e freqüentemente envolva conflitos: de opinião, de interesses, de valores, etc. Desse modo, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis, e para isso, existem apenas dois meios: a coerção e a política. O uso da coerção pura e simples traz inúmeros problemas sociais, além do que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna seu impacto, e mais elevado se torna seu custo. Resta então, como opção socialmente mais responsável, a política. Esta envolve coerção – como possibilidade – mas não se limita a ela. Por isso é que o Estado implementa políticas públicas, pois estas compreendem um conjunto de decisões e ações estrategicamente selecionadas, relativas à alocação de valores normativos e pecuniários com a finalidade de implementar determinadas ações objetivando promover o crescimento e o desenvolvimento de um setor econômico ou de um *locus* geográfico (RUA, 2005).

Para Pitaguari e Lima (2005), políticas públicas que compreendem gastos públicos capazes de diminuir os custos de produção e viabilizar o setor produtivo melhoram as condições estruturais de crescimento e desenvolvimento da economia local. Sendo assim, as políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar seriam capazes de diminuir algumas das dificuldades históricas para o desenvolvimento do setor como: a baixa capitalização, a dificuldade de acesso ao crédito,

e o acesso aos mercados modernos pela adoção de novas tecnologias. Superadas tais dificuldades o setor poderia então contribuir para a economia local e para o desenvolvimento das sociedades onde estão inseridos.

Os problemas enfrentados pela agricultura familiar no Brasil e as especificidades do setor requerem políticas públicas pertinentes, que viabilizem estes pequenos empreendimentos produtivos, promovam a fixação do produtor rural no campo – evitando novos fluxos de êxodo rural – e contribuam para o desenvolvimento regional.

A partir da identificação das necessidades específicas do setor de produção familiar compõe-se a base de um projeto nacional de desenvolvimento para este segmento rural brasileiro, e pôde-se implementar uma política pública que objetiva o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Esta política está amparada na Lei nº 11.326, de 24/07/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares.

Para Altafin (2005), a produção familiar é orientada para a satisfação do bem-estar da família, antes mesmo do interesse de obtenção de maior lucratividade. Isso ocorre por não haver separação entre gestão e trabalho, estando ambos sob a responsabilidade do produtor e sua família. Mesmo quando ocorre a necessidade de contratar mão-de-obra, ela ocorre de forma a complementar a força de trabalho da família. Sob esta ótica, para Denardi (2001) um estabelecimento familiar é, ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo, e uma unidade de produção e reprodução social.

Diferentemente da situação clássica de outros países, a agricultura familiar no Brasil sempre ocupou espaços deixados pela grande agricultura. E devido a esse caráter marginal, vem encontrando, sistematicamente, dificuldades para programar um sistema produtivo sustentável no longo prazo. A ausência de criações ou a pouca área para as mesmas sempre afetou a possibilidade

de fertilização natural do solo, o que o agricultor compensava (e ainda compensa) com constantes deslocamentos em busca de novas áreas de cultivos. A mobilidade espacial, caracterizada pelos seus fluxos migratórios é característica do agricultor familiar brasileiro. A opção adotada para delimitar o conceito de agricultura familiar, e para a adoção de políticas públicas pertinentes ao setor, está centrada na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo. A delimitação legal do conceito combina critérios como: o tamanho da propriedade, predominância familiar de mão-de-obra e renda, e gestão familiar da unidade produtiva (ALTAFIN, 2005).

A legislação brasileira define a propriedade familiar como imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e progresso sócio-econômico, com área máxima fixada para cada região assim como seu tipo de exploração, podendo ser, eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros – Estatuto da Terra, Lei 4.504/64. Posteriormente, a Lei nº 11.326/06 caracteriza a agricultura familiar como sendo aquela desenvolvida em propriedades rurais de até 04 (quatro) módulos fiscais, onde predomina o trabalho familiar sobre a mão-de-obra total do estabelecimento. O valor da unidade “módulo fiscal” é fixado pelo INCRA, e varia de município para município, com base nos critérios do art. nº 4 do Decreto 84.685/80 (BIANCHINI, 2005).

Para Guerra et al. (2007), as grandes e médias propriedades rurais sempre estiveram no foco das políticas agrícolas nacionais, levando a uma crescente marginalização dos agricultores familiares. Este comportamento reproduziu um padrão de desenvolvimento excludente e desigual no meio rural. Aliada à falta de assistência do poder público, o processo de modernização da agricultura, agravou o problema de exclusão, contribuindo para permanência dos problemas sociais no campo e aprofundando ainda mais as desigualdades sociais. O aumento da pobreza nas áreas rurais causou

reflexos inclusive nos grandes centros urbanos. Entretanto, apesar da ausência do Estado, o perfil da agricultura familiar brasileira estabeleceu estratégias de reprodução, mantendo sua importância no espaço rural nacional.

As diferentes formas de desenvolvimento da agricultura no Brasil levaram a formação de distintas formas de pequena produção familiar nos mais diversos segmentos produtivos agrícolas e regiões do país. Esta diversidade abrange desde a pequena produção agrícola familiar, descapitalizada e subordinada às grandes propriedades no Nordeste, até a pequena produção agrícola familiar no Sul do Brasil, relativamente autônoma em relação à grande propriedade. Ambas tiveram desdobramentos significativos decorrentes do processo de modernização da agricultura. A modernização produtiva impõe novos papéis aos agricultores, e as políticas institucionais impõem a ampliação e intensificação das superfícies cultivadas, e a necessidade de modificação das técnicas de produção tradicionais de baixa produtividade e/ou subsistência. Tudo isso afeta a pequena produção agrícola familiar (STOFFEL; COLOGNESE, 2005).

No Sul do Brasil, nasceu uma nova forma de coordenação da produção agrícola: a produção integrada entre produtores rurais e agroindústrias, estas últimas, na maioria das vezes organizadas sob a forma de cooperativas de produtores. Segundo Stoffel e Colognese (2005), o embrião desse sistema de produção teve início em 1964 no Estado de Santa Catarina, posteriormente disseminado para outros estados e regiões do país. Essa forma de coordenação da produção, em que o produtor encontra-se vinculado à agroindústria por meio de contratos, levou a um significativo aumento da produtividade física do setor agrícola familiar.

Neste contexto de modernização agrícola, formam-se as bases de implantação dos modernos complexos agroindustriais. Estes complexos estão centrados nas cadeias de produção de determinada

matéria-prima básica, que é transformada industrialmente em diferentes produtos finais (BATALHA, 2001). Os produtores rurais inseridos nestes complexos são os agentes produtivos responsáveis pela produção desta matéria-prima básica – predominantemente grãos e carnes.

Para Mattei (2005), a Constituição de 1988 introduziu novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, visando democratizar o acesso dos beneficiários aos recursos públicos. Nesse cenário, foi criado, em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Também na Constituição de 1988 foi garantida a universalização da seguridade social. Essas duas políticas vêm ao encontro das necessidades do agricultor familiar, uma vez que a primeira garante o crédito à produção e ao investimento agrícola, e a segunda garante benefícios sociais equiparados aos dos trabalhadores urbanos. Posteriormente, em 2003, o governo federal implementa o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, coordenado nacionalmente pela Companhia Nacional de Abastecimento- CONAB. O PAA, considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, constitui um mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf, uma vez que garante a compra de parte da produção da agricultura familiar.

Ao lado do crédito rural, da assistência técnica, das pesquisas e do cooperativismo, a produção agrícola familiar sofre um grande impacto de diferenciação, onde novas formas de organização produtiva se desenvolvem para atender as mudanças do padrão de consumo. Entretanto, principalmente na Região Nordeste, muitos destes pequenos agricultores ficam à margem deste processo, por não reunir as condições mínimas de capital e gestão. Dessa forma, fica evidenciada a necessidade de políticas públicas diferenciadas regionalmente, pois segundo Sachs (2001), a agricultura familiar afigura-se como peça-chave, embora não exclusiva, do desenvolvimento integrado e sustentável, a ser

definido em escala local, tomando-se como unidade territorial o município.

Agricultura familiar no Brasil

Para Bianchini (2005), o mais importante estudo sobre a agricultura familiar e sua contribuição ao desenvolvimento rural foi realizado no âmbito de um projeto de cooperação entre o Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. O estudo FAO/INCRA iniciou-se em 1994 sendo complementado em 2000. Segundo este estudo, existem no Brasil 4.859.864 estabelecimentos rurais, destes, 4.139.369 estabelecimentos gerenciados por agricultores familiares (85% do total). O total do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) apurado no período foi de R\$ 47,8 bilhões, sendo que, deste valor, a agricultura familiar foi responsável por R\$ 18,1 bilhões (38% do total). O estudo levantou ainda que os agricultores patronais gerenciam 554.501 estabelecimentos rurais (11%), e que os demais estabelecimentos rurais, 165.994 (3%), são de propriedade de entidades públicas e instituições pias/religiosas.

O Projeto de Cooperação entre a FAO e o INCRA, conforme aponta Bianchini (2005) dividiu os agricultores familiares em 4 tipologias de acordo com a renda, assim representados: *tipo A* – agricultores familiares capitalizados; *tipo B* – agricultores familiares em processo de capitalização; *tipo C* – agricultores familiares em níveis de reprodução mínima; *tipo D* – agricultores familiares abaixo da linha de pobreza. A divisão por tipologia de agricultores familiares é referencial importante para a implementação de políticas públicas diferenciadas de acesso ao crédito a cada categoria. A metodologia do estudo utilizou, como principal critério de encaixe nos diferentes tipos, a relação renda total e salário com base no valor do custo de oportunidade. O valor do custo de oportunidade foi baseado no valor da diária média estadual na agricultura, acrescida de

20% e, posteriormente, multiplicada pelo número de dias úteis. Este valor resultou num indicador denominado Salário–Renda (SR). Conforme o indicador SR os agricultores foram classificados

como: a) Tipo A: renda superior a 3 SR; b) Tipo B: renda entre 1 e 3 SR; c) Tipo C: renda entre 0,5 e 1 SR; d) Tipo D: renda inferior a 1 SR. Os resultados desta pesquisa são mostrados na Tabela 1.

Tabela 1. Estabelecimentos Rurais, Áreas, Valor Bruto da Produção (VBP), Faturamento e Renda Total da Agricultura Familiar no Brasil – 2000.

Categoria	Nº de Estabelecimentos	% Estabelecimentos	% Área	VBP (em mil R\$)	% VBP	% Faturamento Total	Renda Total / Estab. – Ano ³ (em mil R\$)	Renda Total/ Hectare-Ano (em mil R\$/ha)
Patronal	554.501	11,4	67,9	29.139.850	61,0	73,8	19.085	44
Familiar	4.139.369	85,2	30,5	18.117.725	37,9	25,3	2.717	104
Fam. Tipo A	406.291	8,4	6,8	9.156.373	19,2	11,7	15.986	269
Fam. Tipo B	993.751	20,4	9,6	5.311.377	11,1	6,2	3.491	103
Fam. Tipo C	823.547	16,9	5,2	1.707.136	3,6	1,9	1.330	60
Fam. Tipo D	1.915.780	39,4	8,9	1.942.838	4,1	5,6	98	6
Outros ⁴	165.994	3,4	1,6	538.894	1,1	0,9	-	-
TOTAL	4.859.864	100	100	47.796.460	100	100	4.548	63

Fonte: FAOSTAT.

³ A Renda Total é a soma do VBP e com a Receita Agropecuária Indireta, acrescida do Valor da Produção Industrial.

⁴ Outros: estabelecimentos rurais de propriedade de instituições pio-religiosas e entidades públicas

A Tabela 1 demonstra que a renda total média da agricultura familiar é bem inferior à patronal (R\$ 2.717 mil/ano para R\$ 19.085 mil/ano). Entretanto, quando analisada a renda total por hectare, a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, resultado do uso intensivo do solo (R\$ 104 mil/ha para R\$ 44 mil/ha).

Quando se compara, especificamente, a renda total por hectare da agricultura familiar Tipo A (agricultores familiares capitalizados), com a patronal, vemos que a primeira é bem superior, (R\$ 104 mil/ha para R\$ 44 mil/ha), evidenciando a importância do acesso ao crédito impactando diretamente a geração de renda. Os 406 mil estabelecimentos agrícolas familiares Tipo A, são responsáveis por 50% do valor bruto da produção da agricultura familiar, e corresponde a menos de 10% dos 4,13 milhões de estabelecimentos familiares.

Outra característica importante é o critério de área: o grupo A, com renda total de R\$ 15.986/estabelecimento, possui área média inferior a do grupo B, entretanto a renda deste último é menor (R\$ 3.491/estabelecimento). Isso evidencia que não há correlação entre tamanho da área e renda por hectare também na agricultura familiar.

A análise do valor bruto da produção (VBP), comparado à região e aos tipos de agricultores familiares, demonstra que a Região Nordeste apresenta o maior número de estabelecimentos familiares, sendo detentora de 50% de todos os estabelecimentos, entretanto, é responsável por apenas 17% do VBP da agricultura familiar. Diferentemente, a Região Sul, apesar de deter 22% dos estabelecimentos familiares, é responsável por 48% do VBP. Estes dados, desagregados por região, podem ser visualizados na Tabela 2.

Tabela 2. Agricultores Familiares, Estabelecimentos, Área, e Valor Bruto da Produção (VBP) por Tipo de Agricultor em Relação aos Totais Regionais da Agricultura Familiar no Brasil – 2000

Região	Tipos	Total dos Estabelecimentos	% dos Estab. sobre o Total	Área Total (hectare)	% Área sobre o Total	VBP (em mil R\$)	% VBP sobre o Total
Nordeste	A	88.397	3,8	5.476.366	7,0	1.016.680	14,4
	B	331.138	14,2	9.984.386	12,7	907.398	12,8
	C	420.558	18,1	6.783.325	8,6	520.341	7,4
	D	1.215.064	52,2	11.799.140	15,1	582.479	8,3
Centro-Oeste	A	22.919	9,4	3.642.316	3,4	620.262	9,0
	B	44.814	18,5	3.684.923	3,4	286.146	4,1
	C	30.320	12,5	1.810.780	1,7	91.127	1,3
	D	64.009	26,4	4.553.292	4,2	125.161	1,8
Norte	A	40.080	8,9	3.844.438	6,6	514.479	22,2
	B	132.816	29,7	7.927.174	13,6	533.468	22,9
	C	94.468	21,2	4.415.966	7,6	183.639	7,9
	D	113.531	25,4	5.673.382	9,7	121.070	5,2
Sudeste	A	87.350	10,4	4.989.614	7,7	2.257.296	13,6
	B	159.851	18,9	5.429.243	8,5	989.867	5,9
	C	110.651	13,1	2.578.579	4,0	320.754	1,9
	D	275.768	32,7	5.747.294	8,9	471.566	2,8
Sul	A	167.454	16,7	6.188.721	13,9	4.747.656	31,6
	B	325.132	32,4	6.783.895	15,3	2.594.499	17,3
	C	167.550	16,7	2.629.668	5,9	591.275	3,9
	D	247.408	24,6	3.825.947	8,6	642.562	4,3

Fonte: FAOSTAT.

É notável o VBP da Região Sul, relativo aos produtores dos Tipos A e B. Estes alcançam tais resultados por estarem inseridos em sistemas mais coordenados de produção, mormente de integração vertical produtor/indústria. É o caso dos produtores de leite, aves, grãos e suínos (STOFFEL; COLOGNESE, 2005).

Também se destaca o grande número do total de estabelecimentos familiares da Região Nordeste enquadrados no Tipo D (agricultores familiares abaixo da linha de pobreza), chegando a 52,2%

sobre o total de estabelecimentos e contribuindo com apenas 8,3% do VBP na região. Pelo grande número de estabelecimentos e pelo baixo VBP, infere-se que grande parte desta produção é destinada ao auto consumo. Este recorte por regiões aponta a necessidade de políticas públicas diferenciadas regionalmente.

Quando analisada a geração de postos de trabalho na agricultura familiar (número de pessoas ocupadas), e o acesso à assistência técnica, a Tabela 3 apresenta os dados.

Tabela 3. Número de Pessoas Ocupadas e Utilização de Assistência Técnica por Categoria de Produtor da Agricultura Familiar no Brasil – 2000.

CATEGORIAS	Nº de Pessoas Ocupadas	% Pessoas Ocupadas sobre o Total	Nº de Pessoas Ocupadas por Estabelecimento	Área (ha) por Pessoa Ocupada	% Utilização de Assistência Técnica
PATRONAL	3.557.379	19,8	6,4	67,5	43,5
FAMILIAR	13.780.201	76,9	3,3	7,8	16,7
Familiar Tipo A	1.743.137	9,7	4,3	13,8	44,0
Familiar Tipo B	3.682.712	20,5	3,7	9,2	25,1
Familiar Tipo C	2.785.299	15,5	3,4	6,5	11,9
Familiar Tipo D	5.569.053	31,1	2,9	5,7	8,6
TOTAL	17.930.853	100,0	3,7	19,7	19,5

Fonte: FAOSTAT

A Tabela 3 evidencia que a agricultura familiar propicia um número bem maior de pessoas ocupadas do que a agricultura patronal, uma vez que a mecanização aplicada à agricultura patronal vem eliminando crescentemente o número de postos de trabalho.

A agricultura patronal apresenta um número superior de pessoas ocupadas por estabelecimento em relação à familiar (6,4 pessoas/estabelecimento para 3,3 pessoas/estabelecimento); entretanto, quando a comparação se dá pontualmente entre a área em relação ao número de pessoas ocupadas, esta revela que a agricultura patronal ocupa uma (1) pessoa a cada 67,5 hectare cultivado, enquanto que a agricultura familiar ocupa uma (1) pessoa a cada

7,8 hectare cultivado, advindo daí seu potencial de empregabilidade.

Comparando-se a agricultura patronal com a familiar, através da Tabela 3, nota-se que a primeira tem mais acesso à assistência técnica (43,5% para 16,7%). Entretanto, quando analisados os tipos de agricultores familiares, evidencia-se que os mais capitalizados (Tipo A) têm mais acesso à assistência técnica (44%), enquanto produtores enquadrados no Tipo C têm menos acesso ao apoio técnico à produção em seus estabelecimentos (8,6%).

Em relação à concentração fundiária no Brasil, a Tabela 4 revela que a área média dos estabelecimentos familiares corresponde a 26 hectares, enquanto à patronal é de 433 hectares.

Tabela 4. Área Média dos Estabelecimentos por Categoria e Tipo de Agricultor da Agricultura Familiar no Brasil – 2000.

CATEGORIAS	Área Média (em hectare)	Percentual de Estabelecimentos				
		Menos de 5 ha	De 5 a menos de 20 ha	De 20 a menos de 50 ha	De 50 a menos 100 ha	De 100 a 15 Módulos Regionais ⁵
PATRONAL	432,9	7,1	13,4	16,5	14,4	48,6
FAMILIAR	26,0	39,8	29,6	17,1	7,6	5,9
Fam. Tipo A	59,4	8,9	27,8	30,7	16,3	16,3
Fam. Tipo B	34,0	19,9	37,9	24,1	10,3	7,7
Fam. Tipo C	22,1	38,6	33,5	16,5	6,9	4,4
Fam. Tipo D	16,5	57,2	23,9	10,9	4,6	3,4
TOTAL	72,8	37,1	27,2	16,8	8,2	10,7

Fonte: FAOSTAT

⁵ O Módulo Regional foi calculado pelos pesquisadores FAO/INCRA realizando a Média ponderada dos Módulos Fiscais municipais por estado e por região.

Segundo a Tabela 4, no Brasil 39,8% dos estabelecimentos familiares possuem menos de 5 hectares, e 87% dos estabelecimentos familiares possuem menos de 50 hectares. No caso do agricultor familiar Tipo D (agricultores familiares abaixo da linha de pobreza), são 57% dos estabelecimentos com menos de 5 hectares, e 23,9% com áreas entre 5 e 20 hectares; tem-se assim, 81% dos estabelecimentos familiares do Tipo D com áreas inferiores a 20 hectares. Este predomínio da correlação entre a agricultura familiar e as pequenas áreas destes estabelecimentos, requerem políticas públicas voltadas à aplicação de sistemas de produção intensivos em trabalho, acesso ao crédito, acesso à assistência técnica e promoção de um melhor nível de conhecimento e gestão aplicado ao setor.

Apesar das dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar, é grande a inserção deste setor nos processos modernos de produção. Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – Fipe, o valor agregado pelas Cadeias de Produção da Agricultura Familiar em 2003 correspondeu a 38% da produção agropecuária nacional, ou 10% do PIB nacional, com uma participação de R\$ 156 bilhões. No ano de 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário brasileiro correspondeu a 9,4% do PIB total, sendo que a agropecuária familiar teve participação de 3,6% do PIB nacional, representando 38,71% do PIB agropecuário.

O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – Pronaf

Até o início da década de 1990, não existia nenhuma política pública no Brasil, com abrangência nacional voltada ao atendimento das necessidades

específicas do segmento social de agricultores familiares. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1966, é a primeira política pública diferenciada voltada aos agricultores familiares.

O programa é uma conquista dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais nas últimas décadas. Assim, a criação do Pronaf representa a legitimação, pelo Estado, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola (DENARDI, 2001). Passados mais de dez anos da criação do Pronaf, não existem dados oficiais sistematizados capazes de analisar o comportamento e as mudanças na agricultura familiar, uma vez que o último Censo Agropecuário foi realizado em 1995-1996, mesmo ano em que o Pronaf estava sendo implementado (MATTEI, 2005).

Foi o estudo sobre a agricultura familiar no Brasil realizado em cooperação pela FAO/INCRA que estabeleceu o conjunto de diretrizes que nortearam a formulação das políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. As diretrizes do Pronaf, assimilaram conceitos e parâmetros do estudo FAO/INCRA, principalmente para a categorização dos agricultores familiares (BIANCHINI, 2005).

Segundo a Tabela 5, quando cruzados os dados das cinco regiões brasileiras, a Região Nordeste, detentora 49,7% de todos os estabelecimentos familiares brasileiros absorvia 14,3% do financiamento rural destinado a esta categoria de agricultores, enquanto que a Região Sul, que detém 21,9% dos estabelecimentos absorvia 55% do financiamento.

Tabela 5. Agricultores Familiares e Acesso ao Crédito Agrícola no Brasil – 2000.

REGIÃO	% do N° de Estabelecimentos sobre o Total	% de Área sobre o Total	% do VBP sobre o Total	% de Acesso ao Financiamento sobre o Total
Nordeste	49,7	31,6	16,7	14,3
Centro-Oeste	3,9	12,7	6,2	10,0
Norte	9,2	20,3	7,5	5,4
Sudeste	15,3	17,4	22,3	15,3
Sul	21,9	18,0	47,3	55,0
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FAOSTAT.

O Pronaf tem como eixos básicos: o financiamento da produção agrícola por intermédio da concessão de financiamento da produção; o financiamento de infra-estrutura e serviços municipais; a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (SILVA, 2000). O eixo básico denominado *financiamento da produção agrícola*, que comporta os recursos para custeio e investimento da produção, está voltado ao apoio financeiro dos agricultores familiares segundo cinco categorias de beneficiários. Estas cinco categorias foram configuradas a partir da identificação dos diferentes tipos de agricultores familiares. Essa classificação diferenciada, adotada a partir de 1999, três anos após a implantação do Pronaf, permitiu que as regras fossem mais adequadas a cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates visam auxiliar as parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas.

A análise da abrangência e eficácia do Pronaf, segundo Mattei (2005), pode ser caracterizada em duas fases distintas: a primeira fase compreende o período de 1996 a 1999, (período de implantação do programa); e a segunda fase, a partir do ano 2000, (período de ampliação e ajustes do programa). Na primeira fase, no ano de 1999, dos R\$ 1.896 bilhões efetivamente liberados, apenas R\$ 313 milhões foram aplicados em investimentos nas unidades de produção. Isso significa que o crédito agrícola, no primeiro momento, teve forte direcionamento para a manutenção das safras anuais, e baixa intervenção

sobre os problemas estruturais de produção dos agricultores familiares. Esta primeira fase foi caracterizada ainda por um desequilíbrio espacial muito forte a favor da Região Sul. Este desequilíbrio se explica principalmente pelo peso econômico e pressões das agroindústrias na Região Sul sobre os agricultores a elas integrados; pelo maior nível de organização dos agricultores familiares da Região Sul; e por uma tradição de luta pelo crédito mais fortemente incorporada à pauta de reivindicações dos agricultores sulistas.

A segunda fase do Pronaf, a partir do ano 2000 foi caracterizada por uma maior abrangência nacional do programa. Esse fato se dá porque os recursos passam a ser destinados aos agricultores familiares classificados, conforme sua renda, em 4 modalidades A,B,C,D⁶. A partir de então houve uma significativa expansão do número de contratos e do volume total de recursos disponibilizados nas últimas safras agrícolas. Do ponto de vista dos contratos, há um crescimento progressivo, viabilizando o acesso a um número crescente de agricultores. Entre 1999 e 2004 houve um crescimento de aproximadamente 100% dos contratos firmados (MATTEI, 2005).

Quanto ao montante de recursos do crédito rural destinado aos agricultores familiares pelo Estado, também se observam dois momentos distintos. No período de 1999 a 2002, os volumes totais dos

⁶ Atualmente o Pronaf tem mais um tipo de enquadramento de produtor: o Tipo E.

recursos ficaram estáveis na faixa dos R\$ 2 bilhões. A partir de 2003 houve um aumento progressivo de recursos, sendo que na safra de 2004, o montante de recursos mais que triplicou em relação ao ano de 1999. No ano de 2005 o montante orçado à agricultura familiar foi de R\$ 7 bilhões. O plano de Safra 2006/2007 destinou R\$ 10 bilhões à agricultura familiar e R\$ 50 bilhões à agricultura patronal (VEZZALI, 2007).

Mattei (2005) faz um estudo dos impactos do Pronaf no período de 2001 a 2004, pesquisando a distribuição regional do montante de crédito nos cem municípios que mais absorveram estes recursos no período. Dos 100 municípios maiores tomadores de crédito do programa, 82 estão localizados na Região Sul e 12 se localizam na Região Norte. As demais regiões têm baixíssima participação no *ranking* de municípios considerados.

Tabela 6. Montante das Operações de Crédito por Município do *Ranking* nas Grandes Regiões Geográficas (2001-2004).

Região	Nº de municípios maiores tomadores de crédito na região	Nº de contratos nestes municípios*	% dos contratos nestes municípios
Norte	12	35.939	4,83
Nordeste	2	23.247	3,12
Sudeste	1	3.037	0,41
Centro-Oeste	3	9.184	1,23
Sul	82	673.140	90,41
TOTAL	100	744.547	100,00

Fonte: Mattei (2005).

* Total referente a todos os municípios de cada região presentes no *ranking* dos cem maiores tomadores de crédito.

Observa-se que mesmo após as re-estruturações sofridas pelo programa, a Região Sul continua concentrando os créditos do Pronaf. A Região Norte aparece em segundo lugar, porém os percentuais são muito distantes dos da Região Sul.

Outro impacto do Pronaf estudado por Mattei (2005) diz respeito à evolução do PIB destes 100 municípios que constam no *ranking* dos maiores tomadores de crédito do Pronaf no período 1999-2002. Agregando-se os municípios do *ranking* em termos das grandes regiões do país, dos 25 municípios que tiveram expansão do Produto Interno Bruto (PIB), 20 deles estavam na região Sul, sendo 10 no Rio Grande do Sul, 8 em Santa Catarina, e 2 no Paraná. Deve-se registrar ainda que, dos 6 municípios listados no Estado do Pará, 4 deles tiveram aumento dos valores absolutos do PIB. Em 69 municípios do *ranking* dos cem

maiores tomadores de crédito, ocorreu aumento do PIB agropecuário, indicando que o desempenho altamente favorável do setor agropecuário no ano de 2002 evitou que o PIB global caísse no conjunto dos municípios. Foi o setor agropecuário que sustentou o PIB municipal em aproximadamente 70% dos municípios do *ranking*. Estes dados mostram que há um efeito positivo do financiamento realizado pelo Pronaf sobre a produção agropecuária de base familiar, o qual está sendo transmitido para o conjunto da economia local, ainda que notadamente mais concentrado na Região Sul do país.

Apesar das conquistas e evoluções do programa, tem-se ainda uma longa caminhada para universalizar o acesso ao crédito. O Pronaf representou um avanço histórico na política agrícola, pois pela primeira vez foram construídos organizações e procedimentos que respondem pelo fato de o

crédito chegar a um número inédito de agricultores familiares, mas, apesar do sucesso dessa política, é inegável a insuficiência do sistema bancário para responder à demanda do público visado pelo Governo. É generalizado o descontentamento com as formas dominantes de intermediação financeira dos recursos do programa. As exigências por parte dos bancos excluem do âmbito de sua atuação parte significativa de agricultores visados pelo Pronaf (BITTENCOURT; ABRAMOVAY, 2001).

A previdência social rural

A agricultura familiar no Brasil é caracterizada pela presença de diferentes fontes de renda: agrícolas e não-agrícolas. As fontes de renda agrícolas derivam-se da produção agrícola para o auto consumo da família e da produção comercial. E as fontes de renda não-agrícola advêm da remuneração de salários, da prestação de serviços, e do pagamento de aposentadorias e pensões pela previdência social rural (STOFFEL, 2004).

De modo geral, a previdência social pode ser estruturada através de dois sistemas, o sistema de capitalização e o sistema de repartição. No sistema de capitalização, as contribuições dos trabalhadores na ativa criam um fundo de participação que servirá

de base para o seu benefício a receber no futuro. Já no sistema de repartição, os trabalhadores na ativa financiam os aposentados do mesmo período. Essa segunda forma é a mais utilizada pelo Brasil nas últimas décadas, sendo a utilizada na análise deste trabalho (KRETER; BACHA, 2006).

A Constituição de 1988 teve como princípio a universalização da seguridade social, isto é, a igualdade de direitos e deveres entre os cidadãos perante a lei, englobando as áreas: da saúde, da previdência social e da assistência social. Esta passou a prever o acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos do setor rural à previdência social, em regime especial, ou seja, sem a contribuição prévia, desde que comprovem a situação de produtor rural, garimpeiro ou pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (BRUMER, 2002).

Os trabalhadores rurais já contavam com uma relativa concessão de benefícios anteriormente à Constituição Federal de 1988, entretanto esta se encontrava muito aquém quando comparada ao sistema já aplicado na zona urbana. Para uma melhor compreensão das mudanças ocorridas com as Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, a Tabela 8 apresenta uma comparação no sistema previdenciário antes e depois desta legislação.

Tabela 7. Principais Mudanças na Regulamentação da Previdência Rural Brasileira após a Constituição Federal de 1988.

Como Era	O que Mudou
Teto de benefício das aposentadorias: no máximo, ½ salário mínimo.	Teto de benefícios no valor de 1 salário mínimo.
Teto de benefício das pensões: 30% do salário mínimo.	
Aposentadoria por idade concedida aos 65 anos.	Aposentadoria por idade concedida aos 55 anos para as mulheres, e aos 60 anos para os homens.
Concessão dos benefícios apenas ao chefe ou arrimo de família.	Igualdade de direitos entre os trabalhadores e trabalhadoras rurais.

Fonte: (KRETER; BACHA, 2006).

Observa-se que havia, anteriormente à Constituição de 1988, grande iniquidade de benefícios entre trabalhadores rurais e urbanos e, mesmo dentro os rurais, forte desigualdade de gênero entre trabalhadores e trabalhadoras rurais. Para a Previdência Social, o objetivo destas Leis era inserir os trabalhadores rurais de maneira ampla no sistema. Nota-se que alteração de $\frac{1}{2}$ (um meio) para 1 (um) salário nos benefícios foi significativa; e a alteração no valor das pensões, de 30% do salário mínimo para 1 (um) representou um salto ainda maior na renda das famílias rurais.

Outro ponto importante a ser mencionado é a mudança na idade mínima para se aposentar por idade. Até 1991, a aposentadoria era concedida ao se alcançar 65 anos. Após a promulgação das leis, a idade mínima para se aposentar passou a ser de 60 anos para os homens (5 anos antes), e 55 anos para as mulheres (10 anos antes). Quando comparadas as idades mínimas para a aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais, constata-se que os trabalhadores rurais passam a ter o direito de se aposentar 5 anos antes do que os trabalhadores urbanos. Esta diferença está relacionada às condições duras de trabalho enfrentadas pelos trabalhadores rurais ao longo de sua vida profissional ativa (KRETER; BACHA, 2006). Em 1993 foi aprovada também a licença-maternidade às mulheres trabalhadoras rurais, que passaram a receber um salário mínimo quando do nascimento de um filho por quatro meses. Outra modificação de impacto sobre a renda da população rural foi a criação, em 1996, do amparo assistencial, no valor de um salário mínimo, aos idosos acima de 67 anos e pessoas portadoras de deficiência física, também sem contribuição prévia (BRUMER, 2002).

Os benefícios sociais têm função específica de servir como “seguro contra perda da capacidade laborativa”, entretanto, o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda e diminuição da pobreza no campo é inegável (BELTRÃO; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2000).

Os trabalhadores rurais passaram a participar, então, de forma mais ampla do sistema previdenciário, principalmente, através de dois tipos de benefícios. O primeiro, de contribuição obrigatória, e o segundo, de contribuição facultativa. No primeiro deles, os trabalhadores rurais trabalham com carteira assinada, contribuem para a previdência social durante suas vidas laborais e gozam da aposentadoria na inatividade, recebendo até 100% do salário-benefício, que pode ser de um (1) salário-mínimo ou acima deste valor. A segunda categoria abrange, principalmente, os trabalhadores rurais classificados como segurados especiais, ou seja, os trabalhadores rurais sem carteira assinada, os que participam da agricultura familiar ou da agricultura de subsistência, mediante comprovação do exercício da atividade rural, desde que tenham, no mínimo 60 anos – se homem, e 55 anos – se mulher, (KRETER; BACHA, 2006).

A concessão de benefícios de contribuição facultativa é fiscalmente onerosa, trazendo fortes impactos às contas da previdência ou da seguridade social, implicando num déficit estrutural do subsistema rural em mais da metade do valor de suas receitas. Isso, portanto, coloca o problema do financiamento do sistema como uma importante questão ainda não equacionada. Entretanto, o alcance social desta política pública confere ao sistema uma dimensão de instituição promotora de uma mudança estrutural no âmbito da distribuição de renda, que não pode ser negligenciada pelas avaliações de impacto e pelos gestores de políticas (DELGADO; CARDOSO JR, 1999).

A nova legislação ampliou significativamente o número de aposentados no campo. Os aposentados com residência na zona rural passaram de 3.339.112 beneficiários em 1992, para 5.032.034 beneficiários em 1999, representando um acréscimo de 50,7% nesses sete anos. O maior crescimento foi o de aposentados que receberam um salário mínimo de rendimento de aposentadoria. Eles passaram de 1.463.854 em 1992, para 4.741.830 em 1999,

representando aumento de 223,9% nestes mesmos sete anos (KRETER; BACHA, 2006).

É importante analisar a evolução da inclusão dos trabalhadores rurais participantes do sistema de aposentadoria por idade separando-os por gênero, uma vez que a participação das mulheres no sistema previdenciário era baixa anteriormente à legislação de 1991. As tabelas 9 e 10 demonstram a evolução da inclusão previdenciária.

As tabelas 8 e 9 representam, respectivamente, as percentagens de aposentados e aposentadas com rendimento de aposentadoria de um salário mínimo, e residentes nas áreas rurais do Brasil. Assim, em 1992, apenas 3% dos homens entre 55 e 59 anos estavam aposentados (Tabela 8), e 2% das mulheres de 50 a 54 anos (Tabela 9).

Tabela 8. Percentagem de Homens Aposentados* e com Residência na Zona Rural – Brasil.

Ano	Faixa Etária			
	55-59	60-64	65-69	70 ou mais
1992	3	19	55	85
1996	6	44	78	94
1999	8	55	78	95

Fonte: elaborado a partir de IBGE por Kreter e Bacha (2006).

* Estão sendo considerados os rendimentos de aposentadoria igual a um salário mínimo.

Tabela 9. Percentagem de Mulheres Aposentadas* e com Residência na Zona Rural – Brasil.

Ano	Faixa Etária				
	50-54	55-59	60-64	65-69	70 ou mais
1992	2	7	12	23	47
1996	4	38	61	66	77
1999	4	41	65	74	77

Fonte: elaborado a partir de IBGE por Kreter e Bacha (2006).

* Estão sendo considerados os rendimentos de aposentadoria igual a um salário mínimo.

Esses percentuais são crescentes à medida que a faixa dos trabalhadores rurais aposentados aumenta, e a partir do período em anos de implantação da nova legislação. Para os aposentados com 70 anos de idade ou mais, a participação chegou a resultados superiores a 77%, com exceção apenas das mulheres em 1992. Esse resultado sugere que o aumento ocorrido no percentual de aposentados a partir dos 60 anos de idade para os homens (Tabela 8), e a partir dos 55 anos de idade para as mulheres (Tabela 9), é conseqüência da inclusão destes novos grupos de trabalhadores rurais pela atual legislação previdenciária.

Para Pitaguari e Lima (2005), uma política fiscal distributiva de renda implementada pelo Estado eleva a propensão a consumir, ou seja, estimula o consumo das famílias e fortalece o mercado interno e a estrutura financeira das famílias. Tal afirmação se comprova quando Brumer (2002) coloca que entre os produtores familiares beneficiados com a previdência rural, quase todos utilizam parte da renda do benefício em atividades relacionadas com a agropecuária, evidenciando a importância assumida pelo seguro previdenciário no financiamento de algumas atividades da agricultura familiar, estabelecendo-se dessa forma, o seguro previdenciário no papel de um seguro agrícola.

A aposentadoria rural tem beneficiado populações rurais muito pobres, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país, praticamente sem nenhum tipo de intermediários. E seus efeitos positivos fizeram-se sentir não só na vida das famílias, mas em sua capacidade de reconstruir o tecido econômico de inúmeros municípios deprimidos (BELUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004). Além disso, um importante fator sociológico decorre daí, diretamente relacionado com a revalorização da pessoa idosa que, após o recebimento do seguro previdenciário, passa da condição de dependente para a de provedor, o que inclui amparo, empréstimos e doações a membros da família e outras pessoas de seu círculo de convívio (BRUMER, 2002).

A Previdência é, inegavelmente, importante política social para os agricultores familiares. As aposentadorias e pensões mensais recebidas pelos beneficiários de famílias de pequenos produtores rurais fazem da previdência rural a política pública de maior alcance social no país. Totaliza 6,4 milhões de beneficiários brasileiros, e os benefícios recebidos ultrapassam o valor de cinco milhões de reais (DENARDI, 2001, p. 58). Isto é muito significativo, apesar do valor baixo do salário mínimo. Além disso, a transferência de recursos implementada através de uma política pública como esta significa imposto negativo intra-regional, ou seja, as áreas mais ricas (neste caso as que mais contribuem à previdência) destinam parte de seus recursos para a melhoria da qualidade de vida das áreas mais pobres. Essa transferência é a garantia contra uma mobilidade indesejada da mão-de-obra, combatendo o fluxo do êxodo rural e melhorando o desenvolvimento territorial das áreas rurais (LIMA, 2006).

O pagamento de benefícios é um poderoso instrumento para evitar o agravamento da exclusão social e, segundo Kreter e Bacha (2006), a previdência social contribuiu para o aumento dos níveis de renda no campo sem aumentar a desigualdade de distribuição dessa renda. Sachs (2001), também concorda com tal proposição

quando afirma que, além da reforma agrária e do Pronaf, a previdência rural constitui um importante instrumento de redistribuição de renda em favor das populações rurais desfavorecidas. Para ele, com a implementação destas políticas públicas, pode-se dizer que o terreno está preparado para ampliar e acelerar nos próximos anos as transformações em curso no mundo rural brasileiro.

O programa de aquisição de alimentos – PAA

Historicamente ausente das políticas públicas, a comercialização da produção agrícola familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os pequenos agricultores. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696/03. O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, de agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf., conforme informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os produtos adquiridos pela CONAB dos agricultores familiares são destinados à formação de estoques de segurança ou canalizados para populações em situação de risco alimentar – geralmente residentes na própria região onde os alimentos foram produzidos. Os projetos de aquisição com doação simultânea são distribuídos para programas sociais públicos, abastecendo creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes. Com isto, eleva-se o padrão nutricional e constroem-se vínculos de solidariedade entre os habitantes da região.

Destarte, o Programa de Aquisição de Alimentos, além de beneficiar os agricultores familiares que encontram dificuldades de escoamento de sua produção, passa a garantir sua inserção no comércio

local, uma vez que eleva o poder aquisitivo dessa parcela da população rural. Denota-se ainda o aquecimento da economia dos municípios que implementam o programa (GUERRA et al., 2007). Nesse caso, o Programa se torna um fortalecedor do mercado interno, melhora a dieta das famílias e garante a demanda dos alimentos produzidos na agricultura familiar.

Os projetos do PAA têm a participação dos agricultores e/ou suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos etc) e contam com a participação das prefeituras e de governos estaduais. Os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar são responsáveis pela anuência dos projetos locais, conferindo maior confiabilidade à sua fiscalização e execução. A compra é feita pela CONAB até o limite de R\$ 3.500,00 por produtor/ano civil, utilizando os seguintes mecanismos:

- a. *Compra Antecipada – CPR Alimento:* antecipa-se o pagamento dos produtos a serem adquiridos de grupos de agricultores familiares que não têm acesso ao financiamento de custeio do Pronaf: agroextrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, acampados, e comunidades indígenas.
- b. *Compra Antecipada Especial – CPR Especial:* são formalizadas com associações

e cooperativas de agricultores familiares em duas modalidades. Uma delas é com a doação simultânea, quando entregam sua produção diretamente na instituição beneficiada. Outra possibilidade é com formação de estoque.

- c. *Compra Direta:* é a aquisição de produtos agropecuários definidos pelo Governo, a preços de referência, em pólos de compra, fixos ou volantes, instalados próximos aos locais de produção.
- d. *Contrato de Garantia de Compra:* o Governo assegura, no período de plantio da safra, a aquisição dos produtos da agricultura familiar a preços compatíveis com a expectativa dos mercados regionais para a época da colheita. Após a colheita o produtor escolhe se vende a sua produção à CONAB, ou para o mercado, se os preços estiverem acima.

No período de 2003 e 2004 a CONAB realizou a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CPR Especial – em todas as regiões brasileiras. Através desta modalidade de compra, o Governo Federal adquire produtos da agricultura familiar, por intermédio da CONAB, através de um proponente local, geralmente associações de produtores. Os resultados do programa no período estão demonstrados na Tabela 10.

Tabela 10. Beneficiários da Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Recursos para a CAEAF e Operações de PAA efetuadas pela CONAB em 2003-2004.

REGIÃO	N ° de Agricultores Beneficiários do CAEAF	N ° de Consumidores Beneficiários do CAEAF	Recursos destinados a CAEAF (R\$)	Total das Operações do PAA da CONAB (R\$)
Norte	3.894	166.074	8.692.657,69	40.778.440,00
Nordeste	3.029	370.406	6.294.811,93	73.980.386,00
Centro-Oeste	26	148.972	64.835,16	15.625.067,00
Sudeste	1.533	281.253	3.834.645,88	16.507.061,00
Sul	13.343	393.681	32.131.293,95	41.836.080,00
TOTAL	21.825	1.360.387	51.018.244,61	188.727.034,00

Fonte: CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

Ao destinar recursos no montante de R\$ 188 milhões à agricultura familiar, e beneficiando 21 mil agricultores (Tabela 10), o governo contribui para a fixação destas famílias no campo tendo como consequência a diminuição das migrações intra-regionais. Para Lima (2006), melhorias na renda se refletem em qualidade de vida, e estão altamente associadas ao desenvolvimento regional.

A Região Sul é a maior beneficiária de crédito do Pronaf, como apresentado nas Tabelas 5 e 6, sendo também a região com maior número de agricultores beneficiados pelo PAA (61,14%), conforme dados da Tabela 10, tais dados comprovam a função complementar do PAA ao Pronaf, uma vez que o PAA garante o escoamento de parte da produção da agricultura familiar financiada pelo Pronaf.

Para Mattei (2007), além de aumentar a renda deste segmento social, o PAA melhora a condição alimentar das pessoas beneficiárias do programa que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou em situação de insegurança alimentar. Desta forma, este tipo de política pública busca a associação entre a política de segurança alimentar e nutricional e as políticas de promoção da agricultura familiar.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar a relação entre as políticas públicas aplicadas ao setor agropecuário familiar e seus efeitos para o desenvolvimento da agricultura familiar nos Estados brasileiros. Pôde-se concluir que as políticas públicas analisadas neste artigo: Pronaf, Previdência Social Rural e PAA, vêm-se mostrando impulsionadoras do desenvolvimento da agricultura familiar brasileira.

O Pronaf tem socializado o financiamento do custeio da produção agrícola, e seu efeito positivo está sendo transmitido à economia local, ainda que mais concentradamente na Região Sul do país. Apesar das conquistas e evoluções do

programa, ainda não se pode dizer que houve uma universalização do crédito, pois a maior parte dos agricultores familiares não tem acesso a estes recursos. O programa tem que estender suas bases principalmente nas regiões Norte, Nordeste, onde o agricultor não tem informação sobre o programa, ou não consegue cumprir as exigências dos agentes financiadores.

A Previdência Social Rural é a política pública de maior alcance social no país. Durante a década de 90, a previdência social elevou a renda *per capita* no campo, gerando menor desigualdade na distribuição desta renda. A aposentadoria rural tem beneficiado populações rurais muito pobres, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. O pagamento de benefícios tem se tornado um poderoso instrumento para evitar o agravamento da exclusão social.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, representou um marco na política voltada ao setor agrícola familiar. Ao garantir a compra da produção familiar, esta política possibilita maior estabilidade à atividade agrícola, assegurando a circulação de dinheiro na economia da própria região onde os produtos foram produzidos. Por garantir a comercialização da produção, o programa pode ser considerado um mecanismo complementar do Pronaf.

O fortalecimento e valorização da agricultura familiar dependem de um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que devem ser implementados de forma articulada por diversos atores e instrumentos, e onde, sem dúvida, o papel do Estado e das políticas públicas cumpre um papel fundamental.

Referências

ALTAFIN, I. *Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar*. Brasília, 2005, 18 p. Disponível em: <<http://www.redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/ CONCEITO % 20 DE % 20 AGRICULTURA%20FAM.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2007.

- BATALHA, M. O. *Gestão agroindustrial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- BELTRÃO, K. I.; OLIVEIRA, F. E. B.; PINHEIRO, S. S. *A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 759). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2007.
- BELUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.
- BIANCHINI, V. *O universo da agricultura familiar e sua contribuição ao desenvolvimento rural*. Rio de Janeiro, 2005. Curso de Aperfeiçoamento em Agroecologia. REDCAPA – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe.
- BITTENCOURT, G. A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema Cresol. *Economia Ensaios*, Uberlândia, v. 16, n. 1, p. 179-207, 2001.
- BRUMER, A. Previdência Social Rural e Gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n.7, p. 50-81, jan/jun. 2002.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. *Informações estatísticas*. Disponível em <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- DELGADO, G.; CARDOSO JR, J. C. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 688). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2007.
- DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável*, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 56-62, jul/set. 2001.
- FAOSTAT. *Bases de Dados Estatísticos*. Disponível em: <<http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=agriculture>>. Acesso em: 20 jun 2007.
- GUERRA, A.C.; TOLEDO, D. A.C.; CASTANHEIRA, L. F. M.; OLIVEIRA, B. A. M. Agricultura familiar e economia solidária: o programa compra direta como política de inserção. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. *Anais...* Disponível em: <http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/139.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2008.
- KRETER, A. C.; BACHA, C. J. C. A avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília: v. 44, n. 3, p. 467-502, jul/set. 2006.
- LIMA, J. Ferrera de. Transformação educacional e desenvolvimento regional: apontamentos para debate. *Cadernos Camilliani*, Cachoeiro do Itapemirim, v. 7, n. 2, p. 07-14, 2006.
- MATTEI, L. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: MDA/NEAD, 2005. 136 p. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- _____. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewPDFInterstitial/20/22>>. Acesso em: 02 jun. 2008.
- PITAGUARI, S. O.; LIMA, J. Ferrera de. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 6, n. 10, p. 11-20, 2005.
- RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Rio de Janeiro, 2005. Curso de Aperfeiçoamento em Agroecologia. REDCAPA – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe.
- SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, set/dez. 2001.
- SILVA, E. R. A. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998*. Brasília: MDA, 2000. 47 p. Disponível em: <<http://www.gipaf.cnptia.embrapa.br>>. Acesso em: 30 ago. 2007.
- STOFFEL, J. A. *A viabilidade da agricultura familiar: formas de organização produtiva no Oeste do Paraná*. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2004.
- STOFFEL, J. A.; COLOGNESE, S. A. Formas de organização produtiva da pequena produção agrícola familiar no Oeste do Paraná: potencialidades e obstáculos. *Cadernos de Economia*, Chapecó, v. 9, n. 16, p. 25-42, 2005.
- VEZZALI, F. Agricultura familiar gera empregos mas recebe pouco recurso. *Repórter Brasil*, 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2007.