

*Esta impressão foi financiada pela  
Secretaria da Agricultura Familiar do  
Ministério do Desenvolvimento Agrário.*



Ano V - Nº17 – Fevereiro 2005

NÚCLEO DE ESTUDOS  
AGRÁRIOS

ISSN 0103-510X

**AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL - CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES  
NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS

Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial –  
Contribuições ao Debate / Flávio Borges Botelho  
Filho (organizador) – Brasília: Universidade de  
Brasília, Centro de Estudos Avançados  
Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v.  
5. n. 17, 2005.  
168 p: il.

ISSN 0103.510X

1. Pluriatividade. 2. Multifuncionalidade. 3.  
Agricultura Familiar. 4. Desenvolvimento Territorial.  
5. Agroecologia. I. Botelho Filho, Flávio Borges.

CDV 304:613-2

## APRESENTAÇÃO DO CEAM

Aparece o décimo sétimo número dos CADERNOS DO CEAM. Com esta publicação, buscamos a divulgação do que vem sendo produzido por cada um dos Núcleos Temáticos que constituem nosso Centro.

O CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES (CEAM) foi criado, em 1986, pelo então Reitor Cristóvam Buarque, para desenvolver atividades de caráter multidisciplinar na Universidade de Brasília. O CEAM está constituído por Núcleos Temáticos que complementam as atividades dos Departamentos. É fruto de concepção tridimensional da universidade: departamentos, núcleos temáticos e núcleos culturais.

O CEAM busca integrar a universidade com a sociedade ao mesmo tempo que inova conhecimentos. Une ciência e humanismo para cumprir sua função social. Integra e dinamiza a universidade. Recupera a universalidade da ciência, do saber. Concilia o avanço científico especializado, de ponta, com o compromisso da transformação social.

Por meio dos núcleos temáticos, os cientistas relacionam-se com membros e problemas da comunidade. Comprometem-se com o conhecimento, com o avanço científico dos centros mundiais e com a realidade subdesenvolvida. Socializam os conhecimentos.

O CEAM apresenta visão globalizante dos problemas pela perspectiva multidisciplinar. Democratiza a participação de cientistas, técnicos e membros da comunidade, por meio de estudos conjuntos de seus problemas. Parte dos recursos humanos de sua comunidade para desenvolver sua ação.

Deselitiza o saber.

### **Atividades do CEAM e seus Núcleos Temáticos:**

- Pesquisa multidisciplinar
- Docência multidisciplinar
  - o Graduação
  - o Pós-Graduação
  - o Especialização
  - o Atualização
  - o Extensão (Programas de Ensino)

- Apoio a atividades de departamento e outras unidades da instituição
- Divulgação de conhecimentos gerados por seus trabalhos específicos por meio de:
  - o Encontros
  - o Seminários
  - o Conferências
  - o Cursos
  - o Exposições
- Intercâmbios acadêmicos, técnicos e científicos com instituições nacionais e estrangeiras
- Serviços de benefício público
- Publicações: Cadernos do CEAM  
Revista do CEAM  
Textos Universitários

Para realizar suas atividades, o CEAM capta recursos externos através de convênios, contando com pesquisadores associados, além de participantes externos, da comunidade e bolsistas. Seus membros participam de congressos e outras atividades acadêmicas em nível local, nacional e internacional.

Prof. Nielsen de Paula Pires  
*Diretor do CEAM*

## Sumário

<b>Cap 1</b> - A relação rural/urbana no desenvolvimento regional .....	09
<i>José Eli da Veiga</i>	
<b>Cap 2</b> - A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro .....	23
<i>Sérgio Schneider</i>	
<b>Cap 3</b> - Multifuncionalidade da agricultura familiar .....	43
<i>Maria José Carneiro e Renato S. Maluf</i>	
<b>Cap 4</b> - Agroecologia e agricultura familiar para o aumento da segurança alimentar: uma visão geral .....	59
<i>Jean Marc von der Weid</i>	
<b>Cap 5</b> - Políticas diferenciadas para a Agricultura Familiar: em busca do Desenvolvimento Rural Sustentável .....	81
<i>Valter Bianchini</i>	
<b>Cap 6</b> - Prioridade para a agricultura familiar: por que é tão difícil? .....	99
<i>Iara Altafin e Luiz Augusto Rocha</i>	
<b>Cap 7</b> - Agricultura familiar e recorte racial: desafio teórico e sócio-político no meio rural .....	117
<i>Ana Lúcia Valente</i>	
<b>Cap 8</b> - As portas de saída da pobreza e as estratégias da agricultura familiar para os negócios rurais .....	131
<i>Flávio Borges Botelho Filho</i>	
<b>Cap 9</b> - Desenvolvimento sustentável de territórios rurais .....	141
<i>Coordenação de Órgãos Colegiados e Planejamento da SDT/MDA</i>	



# 1. A RELAÇÃO RURAL/URBANO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL<sup>1</sup>

José Eli da Veiga<sup>2</sup>

## Resumo

Este texto é uma síntese de quatro recentes esforços do autor na busca da necessária clarificação sobre os sentido atual das noções de “rural” e “urbano”, sem a qual dificilmente surgirão programas e redes de pesquisadores mais voltados aos vínculos urbano-rurais do que ao estudo especializado - e geralmente isolado - de apenas um desses dois componentes. A partir de uma discussão sobre os possíveis destinos da ruralidade no processo de globalização, e de uma reavaliação da dimensão rural do Brasil, o texto reafirma a atualidade da contradição urbano-rural e chama a atenção para suas mais evidentes implicações históricas e teóricas.

## 1 - Introdução

Sob o prisma do desenvolvimento regional, a abstrata relação rural/urbano se manifesta em pelo menos três tipos básicos de situações concretas: a) a de regiões essencialmente urbanas, como é o caso das áreas metropolitanas ou protometropolitanas; b) a de regiões essencialmente rurais, quase sempre remotas, nas quais os ecossistemas originais foram preservados ou passam a ser conservados; e c) a de numerosas regiões intermediárias, ou ambivalentes, nas quais são extremamente heterogêneas as participações relativas de ecossistemas parcialmente alterados e ecossistemas dos mais artificializados, como são os casos das aglomerações, cidades, e mesmo certas vilas.

A esses três principais tipos concretos de “espaços de lugares” sobrepõem-se cada vez mais inúmeros “espaços de fluxos”<sup>3</sup>, fenômeno que foi intensificado nas recentes fases do processo de globalização.<sup>4</sup> Se, por um lado, pode ser fácil entender e descrever os fluxos entre regiões essencialmente urbanas e regiões essencialmente rurais, por outro, também é certo que aconteça exatamente o contrário com a

---

1 Texto apresentado no II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional - UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul, 28 Set.-01 Out., 2004.

2 (Professor Titular do Departamento de Economia FEA/USP). Home page - <http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/>

3 Ver Castells (1999:404).

4 Tanto faz aqui a idéia de “nova onda” (a partir de 1980) ou de “globalização contemporânea” (desde 1945). A primeira é do Banco Mundial (2002), que considera três ondas: ‘1870-1914’, ‘1945-1980’ e a “nova onda” (desde 1980). A segunda é a de Held et al. (1999), que separam o processo em quatro fases, das quais três “modernas”: ‘1500-1850’, ‘1850-1945’ e a contemporânea (desde 1945).

complexidade dos vínculos entre esses dois extremos e as áreas rurais mais acessíveis e adjacentes a aglomerações urbanas. Trata-se de um problema ainda obscuro, que exigirá muita pesquisa interdisciplinar antes que sejam vislumbradas conclusões que realmente possam fazer avançar o conhecimento científico sobre o desenvolvimento regional. E, no Brasil, essas investigações exigem uma clarificação preliminar das próprias noções de “rural” e “urbano”, sem a qual dificilmente surgirão programas e redes de pesquisadores mais voltados aos vínculos urbano-rurais do que ao estudo especializado - e geralmente isolado - de apenas um desses dois componentes. Por isso, as considerações aqui propostas constituem uma síntese de quatro recentes esforços do autor na busca dessa almejada clarificação.<sup>5</sup>

## 2 - Destinos da ruralidade na globalização

Na atual etapa da globalização, a ruralidade dos países avançados não desapareceu, nem renasceu. O mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo. Nos últimos vinte anos tornou-se cada vez mais forte a atração pelos espaços rurais em todas as sociedades mais desenvolvidas. Mas esse é um fenômeno novo, que pouco ou nada tem a ver com as relações que essas sociedades mantiveram no passado com tais territórios. É uma atração que resulta basicamente do vertiginoso aumento da mobilidade, com seu crescente leque de deslocamentos, curtos ou longos, reais ou virtuais. A cidade e o campo se casaram: enquanto ela cuida de lazer e trabalho, ele oferece liberdade e beleza.<sup>6</sup>

Nesse contexto, os desempenhos econômicos e sociais das áreas rurais têm sido vistos como respostas locais à globalização. A explicação para o sucesso ou insucesso sempre se volta a interdependências entre diversos fatores-chave do processo de desenvolvimento que estão inextricavelmente ligados às oportunidades e ameaças colocadas pela globalização. Quais seriam, então, essas oportunidades e ameaças que a atual globalização oferece à ruralidade?

Há pelos menos duas grandes dimensões da globalização contemporânea que atuam de forma contraditória sobre os possíveis destinos das áreas rurais. A dimensão econômica – que envolve as cadeias produtivas, comércio e fluxos

---

5 Ver Veiga (2004), para tabelas e referências bibliográficas não reproduzidas aqui. Os quatro textos estão disponíveis na página <http://www.econ.fea.usp.br>

6 No caso da União Européia, de longe o mais significativo, a consciência coletiva desse fenômeno manifestou-se bem cedo, desde seu “alargamento para o sul”, em 1981 e 1986. A superação do foco exclusivamente setorial (agrícola) de suas políticas rurais, e a conseqüente transição para uma abordagem territorial, começaram a surgir em meados dos anos 1980, e se materializaram pela primeira vez na reformas dos “fundos estruturais” de 1987. O aprofundamento dessa tendência pode ser avaliado a partir de dois documentos que se tornaram emblemáticos: a) o comunicado da Comissão Européia ao Conselho e ao Parlamento intitulado “O futuro do mundo rural”, de 1988; e b) e a famosa “Declaração de Cork”, que saiu da conferência “A Europa Rural – Perspectivas de Futuro”, realizada em Novembro de 1996.

financeiros – age essencialmente no sentido de torná-las cada vez mais periféricas, ou marginais, no âmbito daquilo que é chamado de “geografias da centralidade”. Ao lado das novas hierarquias regionais há vastos territórios que tendem a se tornar cada vez mais excluídos das grandes dinâmicas que alimentam o crescimento da economia global. Simultaneamente, a dimensão ambiental – que envolve tanto as bases das amenidades naturais, quanto fontes de energia e biodiversidade – age essencialmente no sentido de torná-las cada vez mais valiosas à qualidade de vida, ou ao bem-estar. Foi somente no período mais recente da globalização que o alcance das responsabilidades cívicas sobre as condições naturais do desenvolvimento humano passou a fazer parte da agenda das relações internacionais.

A ação simultânea dessas duas tendências parece estar tendo um duplo efeito sobre a ruralidade. Por um lado, faz com que aquele rural “remoto”, ou “profundo” (que predomina nas regiões que a OCDE classifica como “essencialmente rurais”), seja cada vez mais conservado, mesmo que possa admitir várias das atividades econômicas de baixo impacto. Por outro, faz com que o rural “acessível” (característico das regiões que a OCDE classifica de “significativamente rurais”), abrigue novas dinâmicas sócio-econômicas que fazem parte das tais “geografias da centralidade”. Vale lembrar que foi a identificação de constelações econômicas localizadas que venciam a recessão em áreas relativamente rurais como a Toscana e Emilia-Romagna (Itália), Baden-Württemberg (Alemanha), Cambridge (Inglaterra), Småland, (Suécia), e até essencialmente rurais, como West-Jutland (Dinamarca), que levou um grupo de pesquisadores ligados à OIT a se perguntar, desde meados dos anos 1980, se essa virtuosa combinação entre eficiência e altos níveis de emprego poderia se tornar um modelo para outras regiões.

É por não perceber esse duplo caráter da influência exercida pela globalização sobre as áreas rurais que alguns analistas são levados a subestimar, e até descartar, as possibilidades de que elas possam reagir positivamente ao processo. No entanto, desde os anos 1960, a mais poderosa tendência locacional na distribuição do emprego e da atividade econômica do Reino Unido foi a mudança de produção e dos postos de trabalho das conurbações e grandes cidades para pequenas vilas e áreas rurais.

São dois os elementos básicos da interpretação científica desse fenômeno: a) a capacidade de certas áreas rurais atraírem os potenciais empreendedores devido às características ambientais de residência; b) um dinamismo empreendedor voltado para mercados emergentes, com muita inovação, e que explora as vantagens competitivas que resultam de condições de vida e de trabalho das mais amenas, além de mais estabilidade, qualidade e motivação da força de trabalho por menor custo. E não poderia ter deixado de causar surpresa constatar que, em termos de inovação, as firmas situadas no rural mais “remoto” não ficam atrás das que estão no rural mais “acessível”.

Nas últimas décadas foram as amenidades naturais que passaram a ser a principal vantagem comparativa das áreas rurais dos Estados Unidos. Nos últimos

25 anos do século XX, as variações da população rural estiveram altamente correlacionadas com amenidades naturais, principalmente características de clima, de relevo e de acesso a águas (lagos, rios e mar). As variações do emprego rural também mostraram forte correlação, mas inferior, principalmente devido à influência de outros fatores concorrentes que também criaram muito emprego em condados rurais americanos, como, por exemplo, cassinos e prisões. E no processo de crescimento econômico de parte das áreas rurais o principal fator foi a capacidade de atrair aposentados, trunfo diretamente ligado às amenidades rurais.

Enfim, durante o século XX, a dinâmica da economia rural dos países que mais se desenvolveram passou por três grandes etapas. Na primeira ela era determinada por riquezas naturais como solo fértil, madeira ou minérios. Essas vantagens comparativas não desapareceram, mas foram sendo substituídas por outros fatores de produção, como mão-de-obra barata, frouxa regulamentação e debilidade sindical. Foi assim que, entre 1960 e 1980, a fatia rural do emprego fabril passou nos Estados Unidos de um quinto para mais de um quarto. Todavia, nas últimas duas décadas do século XX as principais vantagens comparativas voltaram a ser riquezas naturais, mas de outro tipo. São os encantos do contexto rural – beleza paisagística, tranquilidade, silêncio, água limpa, ar puro – todas ligadas à qualidade do ambiente natural. E a possibilidade de participar integralmente dessa terceira geração do desenvolvimento rural é diminuta para localidades que antes tenham se comprometido com sistemas produtivos primário-industriais de negativo impacto ambiental. Além disso, as regiões mais dinâmicas do Primeiro Mundo – leia-se, que geram mais postos de trabalho – não são as essencialmente urbanas, nem as essencialmente rurais, mas sim aquelas nas quais a adjacência entre espaços urbanos e rurais se faz mais intensa. Isto é, as regiões que a OCDE classificou como significativamente rurais, nas quais entre 15 e 50% dos habitantes vivem em localidades rurais.

Por se tratar de fenômeno inteiramente novo, esse rural que tem sido chamado de “pós-industrial”, “pós-moderno”, ou “pós-fordista”. Tal compulsão de usar o prefixo “pós” não deve ser desprezada, pois reflete a necessidade de exprimir uma mudança que não é incremental, mas radical. A atual ruralidade da Europa e da América do Norte não resulta de um impulso que faz voltar fundamentos de alguma ruralidade pretérita, mesmo que possa coexistir com aspectos de continuidade e permanência.

O que é novo nessa ruralidade pouco tem a ver com o passado, pois nunca houve sociedades tão opulentas quanto as que hoje tanto estão valorizando sua relação com a natureza. Não somente no que se refere à consciência sobre as ameaças à biodiversidade ou à regulação térmica do planeta, mas também no que concerne a liberdade conquistada pelos aposentados de escolherem os melhores remanescentes naturais para locais de residência. Enfim, o que a fase mais recente da globalização parece estar indicando é que a ruralidade terá diversos destinos. Por enquanto, está claro que há diferenças substanciais entre o rural “remoto” ou “profundo” (conforme se adote inclinações anglo-saxônicas ou francesas) e o rural “acessível” ou “adjacente”.

### 3 - A dimensão rural do Brasil

O Brasil é bem mais rural do que oficialmente se calcula, pois a essa dimensão pertencem 80% dos municípios e 30% da população. Um atributo que nada envolve de negativo, já que algumas das principais vantagens competitivas do século XXI dependerão da força de economias rurais. São estas as duas principais conclusões a que se chega quando se analisa a atual configuração territorial do país tendo presente os mais recentes indicadores sobre o destino da ruralidade nas sociedades humanas mais avançadas. Para isso é preciso superar a abordagem dicotômica, mas sem cair na ilusão de que estaria desaparecendo a histórica contradição urbano-rural.

Infelizmente, o entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra que é única no mundo. O país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características estruturais ou funcionais. O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município União da Serra é uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes.

Nada grave se fosse extravagante exceção. No entanto, é absurdo supor que se trate de algumas poucas aberrações, incapazes de atrapalhar a análise da configuração territorial brasileira. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído aos inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas, ou que constituem evidentes centros urbanos regionais. E todas as pessoas que residem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, são oficialmente contadas como urbanas, alimentando esse desatino segundo o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000.

Muitos estudiosos procuraram contornar esse obstáculo pelo uso de uma outra regra. Para efeitos analíticos, não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes. Por tal convenção, que vem sendo usada desde os anos 1950, seria rural a população dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que por si só já derrubaria o grau de urbanização do Brasil para 70%.

A grande vantagem desse critério é a simplicidade. Todavia, há municípios com menos de 20 mil habitantes que têm altas densidades demográficas, e uma parte deles pertence a regiões metropolitanas e outras aglomerações. Dois indicadores dos que melhor caracterizam o fenômeno urbano. Ou seja, para que a análise da configuração territorial possa de fato evitar a ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização. Não há habitantes mais urbanos do que os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos. Nessa teia urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos de concentração, estavam 57% da população em 2000. Esse é o Brasil inequivocamente urbano.

O problema, então, é distinguir entre os restantes 5.052 municípios existentes em 2000 aqueles que não poderiam ser considerados urbanos dos que se encontravam no “meio-de-campo”, em situação ambivalente. E para fazer este tipo de separação, o critério decisivo é a densidade demográfica. É ela que estará no âmago do chamado “índice de pressão antrópica”, quando ele vier a ser construído. Isto é, o indicador que melhor refletiria as modificações do meio natural que resultam de atividades humanas. Nada pode ser mais rural do que as áreas de natureza praticamente inalterada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. É por isso que se considera a pressão antrópica como o melhor indicador do grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios.

A maior dificuldade não está, contudo, na seleção desse critério. A principal incógnita é a “dose”. Como saber qual seria o melhor corte (ou os melhores cortes)? Isto é, qual seria, por exemplo, o limite de densidade demográfica a partir do qual um território deixaria de pertencer à categoria mais rural e passaria a alguma outra categoria? Durante muito tempo foi considerado razoável 60 hab/km<sup>2</sup> como um bom critério de corte. No entanto, um exame dos dados do Censo de 2000 parece justificar uma atualização dessa convenção para 80 hab/km<sup>2</sup>.

Quando se observa a evolução da densidade demográfica conforme diminui o tamanho populacional dos municípios, não há como deixar de notar duas quedas abruptas. Enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos, a densidade média é superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km<sup>2</sup>), na classe imediatamente inferior (entre 75 e 100 mil habitantes) ela desaba para menos de 20 hab/km<sup>2</sup>. Fenômeno semelhante ocorre entre as classes superior e inferior a 50 mil habitantes (50-75 mil e 20-50 mil), quando a densidade média torna a cair, desta vez para 10 hab/km<sup>2</sup>. São esses dois “tombos” que permitem considerar de pequeno porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km<sup>2</sup>, e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab/km<sup>2</sup>, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes.

Com a ajuda desse dois cortes, estima-se que 13% dos habitantes, que vivem em 10% dos municípios, não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano, nem ao Brasil essencialmente rural. E que o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, nos quais residem 30% dos habitantes. Ao contrário da absurda regra em vigor - criada no período mais totalitário do Estado Novo pelo Decreto-lei 311/38 - esta tipologia permite entender que só existem verdadeiras cidades nos 455 municípios do Brasil urbano. As sedes dos 4.485 municípios do Brasil rural são vilarejos e as sedes dos 567 municípios intermédios são vilas, das quais apenas uma parte se transformará em novas cidades.

O principal, contudo, não é a abordagem instantânea da configuração territorial do Brasil. Mais importante é ressaltar uma tendência que não deveria ser tão ignorada. Mesmo que se acrescente ao Brasil urbano todos os municípios

intermédios, considerando-os como vilas de tipo ambivalente que poderão se transformar em centros urbanos, chega-se a um total de 1.022 municípios, nos quais residiam em 2000 quase 118 milhões de pessoas. Nesse subconjunto ampliado, o aumento populacional entre 1991 e 2000 foi próximo de 20%, com destaque para as aglomerações não-metropolitanas e para os centros urbanos. Em ambos houve crescimento demográfico um pouco superior. Mas não se deve deduzir daí, como se faz com extrema freqüência, que todos os outros municípios - de pequeno porte e características rurais - tenham sofrido evasão populacional. Isto ocorreu na metade desses municípios. Todavia, em um quarto deles houve um aumento populacional de 31,3%, bem superior, portanto, aos que ocorreram no Brasil urbano. E mais do que o dobro do crescimento populacional do Brasil como um todo, que foi de 15,5% no período intercensitário de 1991-2000.

Muito pouco se sabe sobre os fatores que levaram esses 1.109 municípios com características rurais a terem um crescimento populacional tão significativo. Há casos que se explicam pelo dinamismo econômico de pequenas empresas, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Há casos que se explicam pelo dinamismo político de Prefeituras, particularmente no Nordeste. Mas se está muito longe de uma interpretação satisfatória sobre esse fenômeno, espalhado por todo o território nacional.

Mesmo assim, o que já se sabe é suficiente para que se rompa com a visão de que todo o Brasil rural é formado por municípios que estão se esvaziando. Não é admissível que se considere a maior parte do território brasileiro, 80% de seus municípios, e 30% de sua população como mero resíduo deixado pela epopéia urbano-industrial da segunda metade do século 20. Pior, não é possível tratá-lo como se nele existissem milhares de cidades imaginárias.

Resumindo, esta primeira aproximação propõe que os municípios brasileiros sejam separados em cinco escalões, dos quais os três primeiros correspondem exatamente à caracterização da rede urbana e os dois outros distinguem os municípios que ficaram fora da rede urbana como “ambivalentes” e “rurais”, mediante combinação do tamanho e da densidade populacionais. Resultam, portanto, cinco tipos de municípios cuja classificação decorre do cruzamento de três critérios: a localização, o tamanho e a densidade. Estimou-se, assim, que algo como 4,5 mil sedes de municípios brasileiros sejam cidades imaginárias, o que parece ser agora confirmado por indicadores funcionais.

Até seria possível aceitar que, no Brasil de 2001, um autêntico núcleo urbano ainda não tivesse sua página na internet, não dispusesse de provedor, não oferecesse ensino superior, e só escutasse rádio FM. Mas será que faz algum sentido imaginar que eram cidades as sedes de município que não tinham sequer lei de zoneamento, plano diretor, coleta de lixo domiciliar, IPTU progressivo, varredura de ruas, manutenção de vias, e esgoto (para nem falar de museu ou casa de espetáculo)? Será possível que seja apenas uma mera coincidência o fato desses municípios terem poucos e esparsos habitantes, além de estarem distantes de aglomerações?

Mesmo que esta hierarquia em cinco andares permita concluir que o Brasil rural está concentrado em cerca de 4,5 mil municípios, nos quais residem pouco mais de 30% de seus habitantes, isso ainda não é suficiente para que se tenha uma boa visão da configuração territorial do país. Para tanto, parece ser bem melhor a hierarquia de suas microrregiões.

É simples perceber que as 12 aglomerações metropolitanas afetam diretamente 22 microrregiões, que as 37 outras aglomerações afetam diretamente 41 microrregiões, e que os 77 centros urbanos estão localizados no interior de 75 microrregiões. Bem mais difícil é estabelecer distinções no interior das outras 420, isto é, de 75% das microrregiões. É inevitável que se pergunte, então, qual poderia ser um bom critério de classificação desse oceano de microrregiões que não abrigam sequer um centro urbano. Provavelmente nunca haverá resposta consensual a esta questão, pois ela depende dos inevitáveis pressupostos que condicionam qualquer construção de tipologia. O fundamental, então, é que tais pressupostos sejam bem explicitados na justificação do critério adotado.

Esta estimativa admite que a densidade demográfica também é um critério razoável para diferenciar essas microrregiões que sequer abrigam um centro urbano. Por isso, no exercício proposto mais adiante será usado o mesmo critério de corte – 80 hab/km<sup>2</sup> – para separar essas microrregiões que não contêm sequer um centro urbano. Isto é, diferenciar as 420 microrregiões distantes de aglomerações e de centros urbanos em duas categorias separadas por esse corte de densidade demográfica.

Percebe-se facilmente que o comportamento populacional do quarto tipo - formado por microrregiões que não têm centros urbanos, mas que têm mais de 80 hab/km<sup>2</sup> - é mais próximo do constatado para os anteriores, onde há centros urbanos e aglomerações. Ou seja, essas poucas 32 microrregiões certamente têm significativo grau de urbanização, mesmo na ausência de um município com mais de 100 mil habitantes. Parece mais razoável, portanto, que a estratificação das microrregiões agrupe esses cinco tipos em apenas três grandes categorias:

- a) microrregiões com aglomeração (metropolitana ou não);
- b) microrregiões significativamente urbanizadas (com centro urbano ou com mais de 80 hab/km<sup>2</sup>); e
- c) microrregiões rurais (sem aglomeração, sem centro urbano e com menos de 80 hab/km<sup>2</sup>).

O peso populacional relativo do Brasil rural estava, em 2000, em torno de 30%, como também havia indicado a abordagem anterior de caráter municipal. Enfim, o que parece poder variar é o peso das outras categorias, a depender dos critérios que se utilize para hierarquizar o Brasil urbano. Mas o lado rural do Brasil tende nos dois casos a se situar em 30% da população.

É preciso enfatizar que o uso dessa tricotomia para visualizar a configuração territorial do Brasil se baseia numa hierarquia que combina vários critérios

funcionais e estruturais. Começa pelo reconhecimento de que as aglomerações são fatores marcantes - seja em termos funcionais como estruturais - e que este é um critério suficiente para definir o topo da hierarquia. O extremo oposto é definido pela menor pressão antrópica, razoavelmente detectada pelo critério da densidade populacional e, de certa forma, também pelo menor crescimento populacional. Finalmente, na categoria intermediária estão as microrregiões que atingiram um grau ainda ambivalente de urbanização ou, o que dá no mesmo, mantêm-se relativamente rurais.

Ao insistir na oposição entre os pontos de maior artificialização ecossistêmica e as áreas de menor pressão antrópica, esta abordagem tricômica evita uma ingenuidade tão comum quanto traiçoeira: a de se basear exclusivamente no critério do tamanho municipal. No México, por exemplo, o Indesol (Instituto Nacional de Desarrollo Social) diferencia os municípios em quatro categorias definidas exclusivamente pelo tamanho populacional. Considera urbanos todos os municípios com mais de 50 mil habitantes; como "semi-urbanos" os que ficam na faixa entre 10 mil e 49.999; como "semi-rurais" os que ficam na faixa entre 2.500 e 9.999; e como rurais os que têm menos de 2.500 habitantes. No entanto, um pequeno município de poucos milhares habitantes, mas que seja adjacente a uma aglomeração, pode ser muito mais urbano que um município com população bem maior, mas que tenha baixíssima densidade populacional e que esteja distante das aglomerações e dos centros urbanos. Mesmo assim, não deixa de ser surpreendente que 61% dos municípios mexicanos fiquem na categoria rural e 19% na categoria "semi-rural".

Enfim, esse critério de tamanho populacional nem de longe reflete o que mais interessa: as alterações dos ecossistemas provocadas pela espécie humana. E já estão disponíveis estimativas que permitem que se agregue mais uma dimensão - a espacial - a esta estimativa da importância relativa do Brasil rural.

A primeira observação a ser feita é sobre o contraste entre o grau de artificialização dos ecossistemas da Europa e do resto do mundo. Estão intensamente alterados uns 65% do território europeu (tanto por assentamentos humanos quanto por agropecuária intensiva). Nos demais continentes essa fração não chega a um terço, e atinge mínimos 12% na América do Sul e na Australásia. Em seguida, é importante notar que mais da metade dos territórios das Américas e da Australásia foram considerados praticamente inalterados, pois mantêm a vegetação primária, com baixíssimas densidades demográficas. Finalmente, pode-se dizer que metade da área planetária permanece praticamente inalterada, e mais uma quarta parte parcialmente alterada com formas extensivas de exploração primária. Ou seja, apenas uma quarta parte da área global está mais artificializada pela urbanização e pelas formas mais intensivas de agropecuária.

Informações recentemente disponibilizadas pela Embrapa Monitoramento por Satélite mostram que a repartição do território brasileiro segundo essas três intensidades de alteração humana está a meio caminho, entre as situações da América do Sul e da América do Norte. A parte das áreas inequivocamente

artificializadas (urbanas e agropecuárias) não chega a 20%. Outros 18% ficam na categoria intermediária, constituída essencialmente por mosaicos de vegetação alterada, outras formas ultra-extensivas de lavouras e pastoreios (mas também por rochas e solos nus, ou com vegetação dispersa, e corpos d'água). E nos demais 63% estão as florestas úmidas (43,2%), florestas secas (6,4%), florestas inundáveis (1,7%), florestas de transição (2,9%), e campos ou savanas (8,6%).

#### 4 - A atualidade da contradição urbano-rural

O debate sobre a superação da chamada “dicotomia urbano-rural” continua a opor, em seus extremos, a hipótese de completa urbanização, lançada pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre, à hipótese de um renascimento rural, contraposta pelo geógrafo e sociólogo Bernard Kayser. Passados mais de trinta anos, será possível saber qual dessas duas hipóteses extremas está sendo confirmada? Ou será necessário constatar que ambas são precárias e precisam fazer emergir outra, que se fundamente em evidências mais recentes, tanto sobre novas formas de urbanização, quanto sobre novas formas de valorização dos ecossistemas menos artificializados? Neste caso, quais seriam, então, as evidências disponíveis sobre as tendências atuais de distribuição espacial das pressões antrópicas? O que elas sugerem sobre o(s) futuro(s) do chamado “mundo rural”? Quais serão seus destinos no processo de globalização?

A hipótese lançada em 1970 pelo filósofo e sociólogo marxista francês Henri Lefebvre se baseia numa definição: ele denomina sociedade urbana aquela que resulta da urbanização completa, “hoje virtual, amanhã real”. A expressão é reservada à sociedade que nasce da industrialização. “Essas palavras designam, portanto, a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola”. O conceito de sociedade urbana é proposto para denominar “a sociedade pós-industrial, ou seja, aquela que nasce da industrialização e a sucede”. E por “revolução urbana”, o autor designa o conjunto de transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e industrialização ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, “em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano”.

No final do livro *A revolução urbana* o autor avisa que o desenvolvimento do conceito de sociedade urbana, antecipado desde a primeira página a título de hipótese, não poderia ser entendido como acabado. “Pretendê-lo seria dogmatismo. Seria inserir o conceito de ‘sociedade urbana’ numa epistemologia da qual convém desconfiar: porque prematura, porque põe o categórico acima do problemático e porque detém e talvez desvie o movimento que eleva o fenômeno urbano ao horizonte do conhecimento”. Quatro anos depois, nas 423 páginas do livro *The production of space*, que culminou intensa fase de investimento intelectual em sociologia urbana (1968-1974), não surge qualquer referência ao livro de 1970, e são raríssimas, e das mais indiretas, as alusões

à hipótese de urbanização completa. Em vez dela, menciona uma ‘revolução do espaço’ que - entre parênteses - subsumiria a ‘revolução urbana’, análoga às grandes revoluções camponesa (agrária) e industrial. Não seria despropositado, portanto, especular que a hipótese de “completa urbanização” já não mais estaria seduzindo, em 1973, seu próprio formulador. Todavia, não é essa a opinião de muitos de seus admiradores, como demonstra a recente tradução e reimpressão do livro *A revolução urbana*, com prefácio e “orelhas” cobertos de rasgados elogios, além da anterior adesão de Otávio Ianni.

A hipótese inversa surgiu dois anos depois (1972), segundo o geógrafo e sociólogo Bernard Kayser, que fez parte do grupo fundador da revista *Espace et Société* (1970-1980), junto com Henri Lefebvre. Na conclusão de seu livro *La renaissance rurale*, Kayser relata as circunstâncias em que usou pela primeira vez a expressão “renascimento rural”, muito antes de sua emergência na literatura científica americana, no contexto do debate sobre o significado de tendência demográfica oposta ao chamado “êxodo rural”, que se manifestara desde os anos 1970 na maioria dos países desenvolvidos. Debate que passou a ser mais polarizado pela expressão “counterurbanization”, a partir de 1976.

Na verdade, em seu livro de 1990 Kayser já não considerava que o “renascimento rural” fosse apenas uma hipótese. Ao contrário, dizia que se tratava de uma “situação”. Não era a situação de todo o espaço rural, mas recorrente o bastante para mostrar as potencialidades até ali escondidas pela predominância de visões pessimistas e “catastrofistas” nas esferas mediáticas e tecnocráticas. Sinais que só podiam condenar os profetas da “desertificação”.

Apesar desse tom conclusivo, quase de “favas contadas”, há no início um “avant-propos” bem mais prudente, no qual o autor declara que seu objetivo seria atingido se o conteúdo do livro fosse tomado como um conjunto de hipóteses (“*corps d’hypothèses*”). Um reconhecimento que é imediatamente seguido por uma confissão de duas sérias lacunas: a economia e a ecologia. O autor reconhece que uma análise dessa amplitude deveria estar apoiada em conhecimentos produzidos por essas duas disciplinas, mas que isso teria tornado muito penosos, tanto o preparo quanto sua leitura.

O argumento central de Kayser é que a alteração da tendência demográfica não deveria ser vista como um fenômeno superficial ou passageiro. Para ele, algo que até poderia parecer acidental, ou localizado, se revelava um verdadeiro fenômeno “societal”. O repovoamento, os modos de vida, a recomposição da sociedade em vilarejo (“*villageoise*”), as atividades não-agrícolas, as políticas de ordenamento, a políticas de desenvolvimento local, e as práticas culturais estariam mostrando que a dimensão demográfica seria apenas um indicador do que já estava ocorrendo nos países desenvolvidos: um renascimento rural.

As hipóteses lançadas por Lefebvre e Kayser parecem ser refutadas pelas evidências dos últimos trinta anos, mas por razões bem diferentes. A mais equivocada é a primeira, sobre a completa urbanização. E a única maneira de entender que um pensador tão brilhante quanto Lefebvre tenha sido levado e incorrer em tamanho

engano, certamente está ligada ao vício de se resumir o rural ao agrário. Havia muitas razões no início dos anos 1970 para se prever o inexorável desaparecimento do tipo de sociedade agrária que ele tão bem conheceu e analisou em sua fase de sociólogo rural. Mas a ruralidade nunca se resumiu às relações sociais ligadas às atividades agropecuárias, mesmo na curta fase histórica em que esse setor econômico foi dominante nos territórios extra-urbanos. A segunda hipótese poderia parecer mais correta, já que todas as evidências parecem vão no sentido de confirmar aqueles indícios que levaram Kayser a vislumbrar um renascimento rural. Todavia, o termo renascimento não parece ser apropriado para caracterizar um fenômeno que é inteiramente novo.

## 5 - Implicações

Apesar da separação urbano-rural ter começado a se dissolver na Europa a partir do ano 1180, essa dicotomia não perdeu seu poder cognitivo até finais do século XX, quando começaram a desaparecer contrastes básicos (sanitários) entre populações residentes no interior e no exterior das cidades (pelo menos no que se refere ao punhado de países nos quais o capitalismo realmente se desenvolveu). Hoje, tais diferenças até podem permanecer idênticas em países do mundo periférico, mas já não são tão marcantes nos países ditos “emergentes”. Isto é, que não conseguiram se tornar desenvolvidos, mas que já não podem ser confundidos com a maioria dos países do chamado “Sul”.

As alternativas à dicotomia são classificações que não eliminam os pólos que a constituem. Podem ser até mais dicotômicas, ao subdividirem as classes originais em outras duas, ou podem ser ímpares, como são os casos dos exercícios aqui apresentados sobre o Brasil, que utilizam três ou cinco estratos hierárquicos. No entanto, em nenhuma dessas várias formas empíricas de abordar a configuração territorial foi possível prescindir do contraste urbano/rural. Nenhuma das opções apresentadas conseguiu “se libertar” do jugo dessa oposição. Tudo se passa como se a dicotomia resistisse a todas as tentativas de superá-la, permanecendo onipresente, mesmo que criticada e rejeitada.

É que há aqui uma questão básica de lógica. Dicotomia é uma divisão em dois ramos, ou a divisão de um gênero em duas espécies que absorvem o total. É uma classificação em que se divide cada coisa ou cada proposição em duas, subdividindo-se cada uma destas em outras duas, e assim sucessivamente. Contradição não é subdivisão, e sim oposição entre duas idéias, ou duas proposições. Para o senso comum, em qualquer oposição entre duas proposições contraditórias, uma delas exclui necessariamente a outra. E, neste sentido, de fato, contradição e dicotomia seriam expressões sinônimas. Se a dicotomia é uma divisão em dois ramos, cada um exclui o outro, sendo, pois, também uma contradição.

Todavia, a noção de contradição sempre foi algo bem diferente na filosofia ocidental. Pelo menos desde que Heráclito - há cerca de 2,5 mil anos -

transformou em solução o que até ali parecia um grande mistério. Para ele, o mundo deveria ser entendido justamente pela unidade dos contrários, tese que só foi ganhar mais consistência com Kant e Hegel, há menos de duzentos anos. E no século XX ela gerou um imenso e confuso debate – que está longe de se encerrar - sobre a chamada relação Marx/Hegel e seus eventuais desdobramentos sobre os marxismos e seu declínio.

Desde logo é preciso lembrar que muitos conceitos podem ser diferenciados de forma discreta, no sentido matemático dessa palavra. Entre os conceitos de círculo e de quadrado não há qualquer “zona cinzenta”. São conceitos que simplesmente não se sobrepõem. Todavia, não é desse tipo a relação entre o quadrado e o retângulo. É quase impossível ter certeza de que um retângulo concreto seja de fato um quadrado concreto. Além disso, o quadrado é “Um” no âmbito das idéias, mas “Muitos” no âmbito dos sentidos. Até os conceitos de “vida” e de “morte” já escaparam da relação binária desde que os biólogos afirmaram que certos vírus/cristais estão na penumbra entre os reinos animado e inanimado. Praticamente todos os grandes conceitos que envolvem julgamento, ou que são valores (como justiça, ou democracia), pertencem à segunda categoria. Não há entre eles fronteiras “arithmomórficas”, pois são cercados por uma penumbra na qual estão sobrepostos aos seus contrários. E não há necessidade alguma de esticar este raciocínio para afirmar que as noções de urbano e rural são desse tipo, mesmo que possam ter sido realmente “arithmomórficas” na Europa dos séculos X a XII.

Como movimento dos contrários, a relação urbano-rural evoluiu tanto nos países mais avançados, que alguns são tentados a imaginar que a sociedade pós-industrial será completamente urbana. Ou seja, que o pólo rural da contradição desaparecerá.

No entanto, encantos como paisagens silvestres ou cultivadas, ar puro, água limpa, silêncio, tranqüilidade, etc., muito valorizados por aposentados, turistas, esportistas, congressistas e alguns tipos de empresários, já constituem a principal fonte de vantagens comparativas da economia rural. Além disso, o crescimento econômico não poderá se basear por muito mais tempo na extração da baixa entropia contida no carvão, gás e petróleo. Logo deverá se basear em formas mais diretas de exploração da energia solar, com destaque para a biomassa. Quando se evoca a necessidade de conservação da biodiversidade, o mais comum é que se pense em espécies que estão mais ameaçadas de extinção e nas conseqüentes perdas de informação genética. Contudo, além de não serem estes os únicos prejuízos impostos pela redução da biodiversidade, talvez nem sejam os principais. Bem pior é o enfraquecimento dos ecossistemas que os torna vulneráveis aos choques. Isto é, uma diminuição da capacidade de enfrentar calamidades ou destruições provocadas pelas sociedades humanas sem que desapareça seu potencial de auto-organização.

Em resumo, há muitas razões para se afirmar que está em curso uma forte revalorização da ruralidade, em vez de sua supressão por uma suposta completa

urbanização. São rurais as amenidades que já sustentam o novo dinamismo interiorano dos países mais avançados. E também são rurais, tanto as fontes de baixa entropia, quanto a biodiversidade, das quais dependerão as futuras gerações. O valor do espaço rural está cada vez mais ligado a tudo o que o distingue do espaço urbano.

## BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *Globalização, crescimento e pobreza*. S.Paulo: Futura, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.
- HELD, David & Anthony McGrew. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2001.
- HELD, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton. *Global transformations; politics, economics and culture*. Stanford University Press, 1999.
- VEIGA, José Eli. “Nem tudo é urbano”, *Ciência e Cultura*, ano 56, n.2, abr.-jun. 2004, pp. 26-29.
- \_\_\_\_\_ “A dimensão rural do Brasil”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 22, Abril 2004, (no prelo)
- \_\_\_\_\_ “Destinos da ruralidade no processo de globalização”, *Estudos Avançados*, vol. 18, n.51, maio-agosto 2004, (no prelo).
- \_\_\_\_\_ “A atualidade da contradição urbano-rural”, *Análise Territorial da Bahia Rural*, (Série Estudos e Pesquisas n. 71, Setembro), Salvador: SEI (no prelo).

## 2. A PLURIATIVIDADE E O DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO<sup>1</sup>

Sergio SCHNEIDER<sup>2</sup>

### O contexto atual e o desenvolvimento rural

Não deixa de ser surpreendente a velocidade com que ganha espaço público e legitimação a assertiva de que é preciso repensar o modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil e, mais do que isto, reorientar as formas de intervenção do Estado e as políticas públicas.

Nos anos recentes é marcante o modo como ocorreram as mudanças e reorientações das políticas públicas para o meio rural brasileiro, destacando-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. Este fato recente merece destaque, pois até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social do meio rural brasileiro.

De uma maneira geral, considera-se que as mudanças recentes nas ações governamentais para o meio rural, em especial para a agricultura familiar, vão de encontro a um conjunto de transformações mais profundas que se operam no tecido social e econômico da sociedade contemporânea. Estas mudanças, que influenciam os espaços rurais e suas populações, estão relacionadas ao processo de ampliação da interdependência nas relações sociais e econômicas em escala internacional, designado por muitos autores como a essência da globalização. A globalização traz efeitos e estabelece novos condicionantes que, sinteticamente,

---

1 As idéias que compõem este texto foram apresentadas e discutidas no Seminário “Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial”, organizado pelo Núcleo de Estudos Agrários da Universidade de Brasília. Sou grato a Amauri Daros e Flávio Botelho pelo convite para o evento e para participar deste livro. Agradeço, igualmente aos meus colegas de trabalho do PGDR, alunos de mestrado e doutorado, além de diálogos continuados com operadores de governo (especialmente os ligados à SAF/MDA) e extensionistas rurais dos Estados do Sul do Brasil. Além destes interlocutores tenho me beneficiado enormemente do apoio que o CNPq vem conferindo às minhas pesquisas. Também gostaria de registrar meus agradecimentos aos bolsistas Leonardo Renner Koppe (PIBIC/CNPq), Ana Luíza Müller (ITI/CNPq) e Ivan G. P. Tartaruga (DTI/CNPq), além dos colegas da UFPel, na pessoa do Prof. Flávio Sacco dos Anjos.

2 Sociólogo, Mestre e Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Departamento de Sociologia da UFRGS. Pesquisador do CNPq (Bolsa Produtividade em Pesquisa). Endereço Av. João Pessoa, 31, Centro - Porto Alegre, RS 90.040-000 E-mail: schneide@ufrgs.br

podem ser entendidos e caracterizados a partir da excepcional capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias.

No que diz respeito à agricultura e ao mundo rural, os efeitos da reestruturação econômica, produtiva e institucional podem ser percebidos através de múltiplas dimensões. Primeiro, abrem-se os mercados, aceleram-se as trocas comerciais e intensifica-se a competitividade, agora tendo por base poderosas cadeias agroalimentares que monopolizam a produção e o comércio atacadista em escala global, restringindo a participação nestas relações de troca de imensas regiões produtoras, o que vale inclusive para alguns países e mesmo parcelas continentais (Reardon e Berdegué, 2003). Segundo, paralelamente ao processo contínuo de aprofundamento do progresso tecnológico (agora via biotecnologias, engenharia genética, etc), assiste-se ao aparecimento de iniciativas, dos mais variados matizes, que contestam e criticam o padrão técnico dominante (Goodman e Watts, 1997). Terceiro, as modificações nos processos de produção pós-fordistas (mais flexíveis e descentralizados) levam à diluição das diferenças setoriais (*agribusiness* é visto pelo encadeamento de vários setores) e espaciais. O rural deixa de ser o *locus* específico das atividades agrícolas e as variadas formas de complementação de renda e ocupação em atividades não-agrícolas permite que a renda de muitas famílias que residem no meio rural se estabilizem ao longo do ano e que os filhos não precisem mais deixar o meio rural para achar emprego (OCDE, 1996; Echeverría, 2001; Graziano da Silva, 1999; Schneider, 2003). Quarto, modifica-se o papel do Estado, do poder público em geral e das instituições que atuam nos espaços rurais, pois o centralismo cede espaço à parceria, às ações descentralizadas e à valorização da participação da sociedade civil (Schejtman, A. Berdegué, J., 2003; Campanhola e Graziano da Silva, 2004). Quinto, a dimensão ambiental e as práticas de uso sustentável dos recursos naturais deixa de ser vista como um aspecto secundário e marginal, tomado como um argumento restrito as minorias e passa a ser um fator de competitividade, um elemento de estímulo à ampliação do consumo, uma vantagem econômica comparativa e um pré-requisito para obtenção de créditos e acesso à fundos de investimento, especialmente os de fontes públicas (Ploeg e Renting, 2000).

Em face dessas transformações vários analistas passaram a preconizar a necessidade de repensar as abordagens analíticas e os enfoques que até então eram utilizados como referências teóricas para definir o desenvolvimento rural. Este é, em particular, o caso da abordagem das estratégias de sobrevivência familiares e a diversificação dos modos de vida rurais (*household strategies and rural livelihood diversification*), exposta pelo inglês Frank Ellis (2001; 2000; 1998). Segundo este autor, o desenvolvimento rural consiste em um conjunto de iniciativas pragmáticas que visam gerar impactos significativos na melhoria das condições de vida dessas populações e ampliar suas perspectivas de garantir a reprodução social e econômica estão. Na maioria das vezes, as oportunidades para alcançar estas ações encontram-se nas próprias localidades e territórios onde as pessoas vivem. A diversificação não implica apenas em ampliação das possibilidades de obtenção

de ingressos, especialmente rendas (agrícolas, não-agrícolas, outras) mas representa, sobretudo, uma situação em que a reprodução social, econômica e cultural é garantida mediante a combinação de um repertório variado de ações, iniciativas, escolhas, enfim, estratégias (2000, p. 25; 2001, p.443).

### **Pluriatividade e desenvolvimento rural**

Atualmente, é relativamente bem aceito entre especialistas e estudiosos que o desenvolvimento social e econômico do mundo rural está passando por redefinições que apontam para a emergência de novas formas de emprego e obtenção de rendas para os agricultores. Entre as razões apontadas em diversos estudos, as mudanças nas formas de ocupação e o crescimento da pluriatividade estaria ligada a cinco fatores principais:

- a) **Devido à modernização tecnológica e seus efeitos sobre a individualização da agricultura e externalização de etapas dos processos produtivos.** O disseminado e intenso processo de modernização tecnológica teria permitido que a agricultura se tornasse uma atividade cada vez mais individualizada, dispensando gradualmente a utilização da mão-de-obra total das famílias rurais. Este processo de individualização do trabalho agrícola estaria diretamente associado ao aumento dos membros das famílias com domicílio rural ocupados em atividades não-agrícolas;
- b) **Devido à queda das rendas agrícolas, decorrente do aumento dos custos de produção agrícola, da dependência tecnológica e das políticas protecionistas.** No modelo de modernização agrícola baseado na “revolução verde”, o crescimento da produtividade agrícola e do volume global de produção são decorrentes do incremento patrimonial dos agricultores, na forma de maquinários e estruturas de produção diversas. Contudo, este aumento do capital constante nem sempre foi acompanhado da evolução proporcional da rentabilidade da atividade. Agricultores cada vez mais modernizados tecnologicamente tornam-se, ao mesmo tempo, cada vez mais dependentes do consumo de insumos e bens intermediários e perdem o controle sobre os custos de produção. Como estes custos em geral aumentam em proporções maiores do que os preços dos produtos agrícolas que produzem, os agricultores assistem à corrosão de suas rendas. Neste sentido, a busca por complementos de renda em atividades não-agrícolas tem sido uma estratégia de complemento de renda e estabilização dos ganhos mesmo naquelas unidades agrícolas mais modernizadas tecnologicamente;
- c) **Devido às políticas de estímulo as atividades rurais não-agrícolas de geração de emprego e contenção das migrações campo-cidade.** Nos países desenvolvidos, embora não exclusivamente, as atividades não-agrícolas e a pluriatividade das famílias passou a contar com o apoio e o estímulo das políticas públicas para contrapor-se não apenas à

queda das rendas no setor agrícola mas, sobretudo, como uma estratégia de “desintensificação” da agricultura buscando-se amenizar os problemas de super produção e os impactos ambientais. Os estímulos oferecidos aos agricultores pela União Européia, introduzidos a partir da grande reforma da Política Agrícola Comum (PAC), ocorrida em 1991/92, estão relacionados a esta nova situação. Em um cenário onde o desemprego tornou-se um problema estrutural sem perspectivas de resolução imediata, a busca de geração de oportunidades de trabalho e ocupação no meio rural passou a figurar entre os objetivos das políticas públicas;

- d) Devido à mudanças nos mercados de trabalho.** A expansão da pluriatividade no meio rural também pode ser atribuída à dinâmica do mercado de trabalho não-agrícola. Existem vários estudos que indicam as relações entre processos de descentralização industrial ou de industrialização descentralizada em áreas não-urbanas com o crescimento de atividades não-agrícolas nos espaços rurais. Este é o caso, em particular, de algumas regiões do Mediterrâneo, especialmente em países como Portugal, Espanha e Itália e no Brasil algumas áreas dos estados de Santa Catarina (Vale do Itajaí) e do Rio Grande do Sul (Encosta Inferior e Superior da Serra do Nordeste);
- e) A pluriatividade é uma característica intrínseca nas unidades de agricultura familiar.** Neste sentido, a pluriatividade não decorre apenas das transformações macro-estruturais na agricultura. O exercício de várias atividades dentro de um mesmo estabelecimento é uma característica intrínseca ao “modo de funcionamento” de unidades de trabalho que organizam-se sob a égide do trabalho familiar.

## O que se entende por pluriatividade?

A pluriatividade caracteriza-se pela combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família. A emergência da pluriatividade ocorre em situações em que os membros que compõem as famílias domiciliadas nos espaços rurais combinam a atividade agrícola com outras formas de ocupação em atividades não-agrícolas. Ou seja, a pluriatividade resulta da interação entre as decisões individuais e familiares com o contexto social e econômico em que estas estão inseridas.

Objetivamente, a pluriatividade refere-se a um fenômeno que pressupõe a combinação de duas ou mais atividades, sendo uma delas a agricultura. Esta interação entre atividades agrícolas e não-agrícolas tende a ser mais intensa à medida que mais complexas e diversificadas forem as relações entre os agricultores e o ambiente social e econômico em que estiverem situados. Isto faz com que a pluriatividade seja um fenômeno heterogêneo e diversificado que está ligado, de lado, as estratégias sociais e produtivas que vierem a ser adotadas pela família e

por seus membros e, de outro, dependerá das características do contexto em que estiverem inseridas.

Essa combinação permanente de atividades agrícolas e não-agrícolas, em uma mesma família, é que caracteriza e define o fenômeno da pluriatividade, que tanto pode ser um recurso do qual a família faz uso para garantir a reprodução social do grupo ou do coletivo que lhe corresponde como também pode representar uma estratégia individual, dos membros que constituem a unidade doméstica. A pluriatividade também pode adquirir significados diversos e servir para satisfazer projetos coletivos ou como resposta às decisões individuais. Além disso, as características da pluriatividade variam de acordo com o indivíduo-membro que a exerce, pois tal processo social acarreta efeitos distintos sobre o grupo doméstico e sobre a unidade produtiva, de acordo com variáveis como o sexo ou posição na hierarquia da família de quem a pratica. O mesmo pode-se dizer das condições sociais e econômicas locais, do ambiente ou do contexto, em que ocorre a pluriatividade. Nesse caso, variáveis exógenas à unidade familiar, como o mercado de trabalho e a infra-estrutura disponível, entre outros, são fatores determinantes da evolução e tendências de tais fenômenos.

A pluriatividade não ocorre de forma apenas marginal ou transitória, confinada à determinadas situações particulares, assim como também não representa um processo com tendência à generalização para todas as áreas rurais. A pluriatividade aparece em contextos e situações onde a integração dos agricultores à divisão social do trabalho passa a ocorrer não mais exclusivamente através de sua inserção nos circuitos mercantis via processos de produção agropecuários ou mesmo pelas relações de trabalho (assalariamento) em atividades exclusivamente agrícolas. A pluriatividade tende a se desenvolver como uma característica ou uma estratégia de reprodução das famílias de agricultores que residem em áreas rurais situadas em contextos onde sua articulação com o mercado se dá através de atividades não-agrícolas ou para-agrícolas.

Embora não exclusivamente, a pluriatividade pode ser observada com maior proeminência entre os agricultores familiares, especialmente naquelas regiões onde esta forma social possui uma história de ocupação do espaço e do território. Isto implica em analisar como se dá a articulação entre o contexto social e econômico e as decisões dos indivíduos pertencentes a um grupo familiar. Implica em descobrir porque razão algumas famílias que são proprietárias de um pequeno pedaço de terra e trabalham na produção agropecuária, ligadas entre si por laços de parentesco e de consangüinidade, passam a estimular os seus membros a buscarem empregos e ocupações não-agrícolas, oferecidas por setores como a indústria da transformação, da construção e a prestação de serviços de toda ordem.

### **O debate brasileiro: pluriatividade e atividades rurais não-agrícolas**

No Brasil, a discussão sobre a pluriatividade é recente. Somente em meados da década de 1990 surgiram os primeiros trabalhos sobre as alterações nos mercado

de trabalho rural, com destaque para análise da emergência das atividades não-agrícolas. Embora houvesse o esforço de pesquisadores pioneiros no tema, a consolidação do tema na agenda acadêmica deve-se aos trabalhos realizados no âmbito do Projeto Rurbano sobre a dinâmica ocupacional do mercado de trabalho rural. Estes trabalhos demonstraram, entre outros resultados, que no período de 1981 a 1999 a população rural brasileira de mais de 10 anos de idade começou a mostrar uma lenta reversão, sendo que no período 1992-1999 registrou-se inclusive um pequeno aumento de 0,9%a.a..

**TABELA 1. Brasil** - População total, urbana e rural, com 10 anos ou mais, ocupada e não-ocupada, segundo o local de domicílio e o setor de atividade, 1981-1999 (1000 pessoas)

POPULAÇÃO	1981	1992	1999 <sup>3</sup>	Tx. Crescimento (% a.a.)		
				1981/92 <sup>a</sup>	1992/99 <sup>b</sup>	
Pop. Total + de 10 anos	88.902,9	113.294,9	130.096,7	2,2***	2,0***	
População Urbana + de 10 anos	64.669,1	89.510,7	104.693,5	3,0***	2,3***	
População Rural + de 10 anos	24.233,8	23.784,5	25.402,2	-0,2*	0,9***	
PEA rural Ocupada	13.795,7	14.689,2	14.850,5	0,6***	-0,2	
PEA Rural ocupada	Agrícola	10.735,9	11.192,5	10.230,5	0,4***	-1,7***
	Não-agrícola	3.060,8	3.496,7	4.620,0	1,2***	3,7***
PEA Rural não-ocupada	Desempregados	139,4	312,0	594,6	7,6***	10,8***
	Aposentados	1.240,0	1.517,1	2.235,8	1,9***	5,7***
	Outros	9.057,8	7.266,1	7.721,3	-2,0***	1,4***

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto RURBANO, IE/UNICAMP. Setembro/2000.

- a) teste t indica se a diferença entre os dois anos é significativa ou não.  
 b) estimativa do coeficiente de uma regressão log-linear contra o tempo.  
 Teste t indica a existência ou não de tendência.  
 (\*\*\*) , (\*\*) e (\*) - valores significativos ao nível de 5, 10 e 20%, respectivamente.

Em vista das alterações demográficas e ocupacionais, alguns estudiosos passaram a olhar com mais cuidado para o espaço rural. Logo perceberam que a relativa estabilização da população ocupada não significava que a agricultura estivesse revertendo uma tendência histórica e conseguindo reter as pessoas nos espaços rurais através da ampliação dos empregos diretos no setor agrícola. Ao contrário, quando os analistas começaram a estudar o perfil da PEA rural brasileira segundo os setores de atividades em que as pessoas estavam ocupadas (agrícola ou não-agrícola), perceberam claramente que os ativos ocupados na produção agrícola *strictu sensu* continuavam se reduzindo expressivamente, sobretudo na

3 Dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE [www.ibge.gov.br] mostram que a população brasileira em 2000 era formada por 169.799.170 milhões de pessoas, registrando uma taxa de crescimento anual na década de 1990 de 1,62%a.a. (na década de 1980 o crescimento vegetativo da população foi de 1,77%a.a.).

década de 1990, que registrou uma diminuição de 1,7%a.a., passando de 11,1, em 1992, para 10,2 milhões, em 1999, de pessoas ocupadas nas atividades agrícolas. Mas os estudos recentes também demonstraram que a explicação para o fenômeno da estabilização da PEA rural ocupada nas décadas recentes está no comportamento das pessoas com domicílio rural ocupadas em atividades não-agrícolas, que aumentaram de 3,06 milhão de pessoas em 1981 para 3,49 em 1992, chegando a 4,62 milhões de pessoas em 1999. Isto representa um aumento de mais de 1,5 milhão de postos de trabalho no período de duas décadas, o que não é nada desprezível quando se leva em conta o cenário das transformações recentes dos mercados de trabalho e as dificuldades com que se defrontam as economias capitalistas para gerar novos postos de trabalho.

Este crescimento das ocupações em atividades não-agrícolas da população rural não é um fenômeno inteiramente novo e desconhecido. Em outro trabalho (Schneider, 2000), buscou-se demonstrar a importância destas ocupações nos países desenvolvidos. Na América Latina, os trabalhos de Klein (1992), Weller (1997) e, mais recentemente, Berdegué, Reardon e Escobar (2001, p. 192) demonstraram que as ocupações em atividades não-agrícolas na região atingiam em torno de 22% no final da década de 1980. Na década de 1990 registrou-se um crescimento em todos os países da América Latina dos empregos em atividades não-agrícolas. Este crescimento é mais expressivo no caso das mulheres, pois em nove países da região verifica-se uma variação de 65% a 93% de participação das mulheres no mercado de trabalho rural não-agrícola.

A Tabela 2, a seguir, mostra que do total de 5,8 milhões de famílias brasileiras que em 2001 tinham seus domicílios localizados exclusivamente nas áreas rurais não metropolitanas 1,2 milhão eram pluriativas e destas, 867,9 mil famílias pluriativas ocupadas por conta-própria. Os pluriativos por conta-própria constituem a parcela mais importante das famílias com pluriatividade, razão pela qual considerou-se importante destacá-las. Também cabe lembrar que a PNAD define como agricultor por conta-própria os agricultores familiares, razão pela qual é possível afirmar que os pluriativos por conta-própria constituem a parte da agricultura familiar que é pluriativa.

**Tabela 2. Brasil e Rio Grande do Sul - Tipos de famílias rurais com domicílio nas áreas rurais não-metropolitanas – 2001 (em 1.000 famílias)**

TIPO DE FAMÍLIA	BRASIL	RIO GRANDE DO SUL
Agrícola	3.152,5	270,1
Pluriativa	1.240	88,9
Conta-própria <sup>1</sup>	867,9	58,32
Não-agrícola	786,7	120,03
Não-Ocupada	627,2	50,4
Total de Famílias	5.806,9	529,43

Fonte: Tabulações especiais da PNAD, Projeto Rurbano, junho de 2001

1 Refere-se aos pluriativos das famílias classificadas como ocupadas por conta-própria.

## Pluriatividade *versus* atividades não-agrícolas

Entretanto, deve-se chamar a atenção para o fato de que o crescimento do número de pessoas e famílias ocupadas em atividades não-agrícolas no meio rural não deve ser imediatamente associado ao fenômeno da pluriatividade nas famílias rurais (Schneider, 2003a). O crescimento das atividades não-agrícolas pode estar mais relacionado com as alterações nos mercados de trabalho rurais, expressando os novos modos de ocupação da força de trabalho. A pluriatividade, por sua vez, refere-se a um fenômeno que se caracteriza pela combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família. Desse modo, a pluriatividade é, ao mesmo tempo, causa e efeito das atividades não-agrícolas. Por isso, insiste-se que não se deve confundir as atividades não-agrícolas com a pluriatividade, pois esta decorre das decisões e das estratégias dos indivíduos e das famílias rurais que podem ou não optar pela combinação de mais de um tipo de trabalho.

De uma maneira geral, é possível afirmar que a discussão sobre a pluriatividade está relacionada às transformações ocupacionais que vêm afetando a agricultura e o meio rural como um todo. Neste debate, é comum aparecerem duas interpretações que consideramos equivocadas. A primeira está relacionada ao fato de que ao voltar sua atenção à dinâmica das atividades não-agrícolas, alguns pesquisadores acabaram não enfatizando que o crescimento das ocupações não-agrícolas no meio rural não implicaria, inexoravelmente, no desaparecimento ou na diminuição da importância da agricultura e da pecuária como atividades produtoras de fibras e alimentos para o consumo humano. A ênfase exacerbada ao crescimento das ocupações não-agrícolas e à pluriatividade, acabou dando margem para que os críticos do projeto Rurbano passassem a argumentar que seus pesquisadores estariam preconizando o fim da agricultura e a emergência de um “novo rural” essencialmente não-agrícola.

A segunda interpretação, que também carece de fundamentação analítica e comprovação empírica ainda mais consistente (embora já haja trabalhos nesta direção), está relacionada à afirmação de que o crescimento das atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro implicaria, *mutatis mutandis*, na expansão da pluriatividade das famílias rurais. É preciso considerar que a ampliação das atividades não-agrícolas que está ocorrendo com virtuosidade nos espaços rurais brasileiros pode não implicar em um aumento proporcional de famílias pluriativas. Mesmo que a pluriatividade seja dependente da possibilidade de combinação das atividades agrícolas com as não-agrícolas em um determinado contexto social e econômico, é preciso notar que a manutenção das múltiplas inserções ocupacionais depende de um conjunto de variáveis e fatores relacionados à dinâmica das famílias e dos indivíduos que as compõem. Ao não considerar este aspecto fundamental, muitos analistas acabam afirmando que a pluriatividade é uma característica transitória e efêmera com tendência ao desaparecimento.

Este tipo de entendimento, acabou criando uma confusão entre o que seja a dinâmica do mercado de trabalho e o processo de transformação que ocorre na

composição das famílias rurais que passam a ter entre seus membros indivíduos que exercem mais de uma atividade produtiva, sendo uma delas a agricultura. A pluriatividade é um fenômeno observável no âmbito das famílias rurais, porque pluriativas elas passam a ser à medida que ocorre a combinação de inserções profissionais por parte de algum dos indivíduos que a compõem. Já as atividades não-agrícolas são tipos de ocupações em ramos e setores de atividades econômicas e produtivas classificadas como não-agrícolas.

A separação destas duas dimensões de um mesmo fenômeno permite que se analise, de um lado, a dinâmica do mercado de trabalho que é dado pelo crescimento ou diminuição das taxas de ocupação nesta ou naquela atividade econômica e, de outro, as alterações no perfil sócio-profissional e identitário das famílias rurais. Isto leva a se aceitar que nem sempre o crescimento das ocupações não-agrícolas das pessoas ou famílias com domicílio rural, ocupadas neste ou naquele setor ou ramo, implica em um aumento proporcional da pluriatividade das famílias. Não se pode esquecer que os indivíduos que formam uma determinada família podem optar entre combinar duas ocupações (assumindo a condição de pluriativos) ou escolher pela troca de ocupação, deixando o trabalho agrícola e passando a ocupar-se exclusivamente em atividades não-agrícolas, mesmo sem deixar de residir no meio rural.

## **A pluriatividade e seu papel no desenvolvimento rural**

No Brasil, parece haver uma percepção que se encaminha para um consenso entre estudiosos, formuladores de políticas públicas e atores sociais no sentido de que está em andamento um processo de transformação estrutural da agricultura e do espaço rural e que já não é mais possível reduzir um ao outro. Também já é amplamente aceita a idéia de que o Estado precisa descentralizar suas iniciativas e conferir cada vez mais proeminência aos atores de base da sociedade civil, quer seja os entes federados locais (prefeituras), movimentos sociais, ONGs e demais instituições locais, valorizando sua participação nos processos de implementação e gestão das políticas.

De uma maneira geral, o amadurecimento político e cognitivo a este respeito tem favorecido a emergência de novas diretrizes para orientar a formatação das políticas públicas, tanto por parte dos gestores de governo como pelos membros da sociedade civil.

No que se refere ao meio rural, desde a primeira metade da década de 1990, assiste-se à uma legitimação e proeminência cada vez mais forte da agricultura familiar, que assume espaço político destacado e busca afirmar-se como categoria social estratégica para um projeto de desenvolvimento rural sustentável de maior alcance. No governo atual, este espaço parece se sedimentar ainda mais solidamente tendo em vista o amplo apoio político que o mandatário atual colhe nos setores sindicais do meio rural, ligados à agricultura familiar.

Assim, considera-se que estão dadas as condições objetivas, políticas e institucionais, para que tanto os agentes de Estado como os organismos e instituições da sociedade civil iniciem um processo de discussão e concertação de interesses em torno do papel e das potencialidades que a pluriatividade poderá propiciar ao desenvolvimento ainda mais vigoroso da agricultura familiar no meio rural brasileiro.

Neste sentido, é necessário perfilar argumentos em favor das potencialidades da pluriatividade como um dos caminhos para promover estratégias sustentáveis de diversificação dos modos de vivências das famílias rurais (Ellis, 2001). Acredita-se que através da pluriatividade os agricultores familiares possam estabelecer iniciativas de diversificação das ocupações e das fontes de acesso à renda.

A seguir são sistematizadas algumas virtudes e vantagens da pluriatividade, assim como indicado seu potencial papel no desenvolvimento rural. É bom frisar que estas sugestões estão lastreadas na bibliografia que tem sido produzida sobre este tema por pesquisas e estudos realizados no Brasil e no exterior (Schneider, 2003; Graziano da Silva, 1999; Echeverría, 2001; Berdegú, et alii. 2001). Segundo estes trabalhos, a pluriatividade poderia indicar soluções ou encaminhamentos para os seguintes desafios:

- 1. Elevar a renda familiar no meio rural:** a pluriatividade pode ser considerada uma estratégia de diversificação e combinação de várias fontes de renda, sendo facilmente observável que as famílias com rendimentos não-agrícolas possuem, no geral, uma renda total mais elevada que aquelas exclusivamente dependentes da renda agrícola;
- 2. Estabilizar a renda em face da sazonalidade dos ingressos na agricultura:** devido aos condicionantes decorrentes da sazonalidade das colheitas e mesmo dos imprevistos e imponderáveis da agricultura relacionados ao clima, pragas, variação preços, etc, o acesso às rendas advindas de atividades não-agrícolas garante maior estabilidade e periodicidade nos ganhos dos agricultores, favorecendo o acesso à crédito e reduzindo a vulnerabilidade da família;
- 3. Estratégia de diversificação das fontes de ingresso:** a pluriatividade amplia as oportunidades de ganhos e o portfólio de possibilidades e alternativas que podem ser acionadas pelas famílias de agricultores. Neste sentido, famílias pluriativas tendem a ter melhores condições de enfrentar crises ou imprevistos do que aqueles que dependem exclusivamente da uma única atividade e uma única fonte de renda;
- 4. Contribuir na geração de emprego no espaço rural:** em território onde se verifica a presença maior da pluriatividade parece haver mais facilidade na alocação da força de trabalho das famílias rurais segundo o interesse dos próprios membros e as possibilidades ofertadas pelo mercado de trabalho. Cria-se, portanto, em nível local uma interação no mercado de trabalho agrícola e não-agrícola que acaba afetando positivamente a dinâmica da economia;

5. **Reduzir as migrações campo-cidade:** potencialmente, a pluriatividade representa uma forma de gerar oportunidades de emprego e ocupação para os membros das famílias de agricultores, especialmente as esposas de agricultores e filhos(as) jovens, que muitas vezes encontram-se sub-empregados nas unidades produtivas (ou devido ao seu pequeno tamanho, escala de produção, etc ou mesmo à incorporação crescente do progresso técnico, o que acaba dispensando a força de trabalho);
6. **Estimular os mercados locais e desenvolver os territórios rurais:** em locais onde a agricultura familiar se torna pluriativa a divisão social do trabalho tende a se incrementar. Devido à complexificação e diversificação que é gerada em nível local e territorial cria-se um círculo virtuoso de ativação econômica que incrementa a produção e circulação de mercadorias e, por consequência, a ampliação das oportunidades de emprego. Como resultado, conclui-se que a pluriatividade tem um papel fundamental no estímulo às economias locais via diversificação do tecido social;
7. **Contribuir para estimular mudanças nas relações de poder e gênero:** estudos sobre os impactos micro sociológicos têm demonstrado que as famílias que combinam mais de uma forma de ocupação conheceram alterações nas relações de poder, gênero e de hierarquia familiar a partir do momento em que alguns de seus membros passaram a ter rendimentos e ocupações fora da propriedade. Neste sentido, os estudos indicam que pluriatividade pode ser considerado um fator que assemelha as características entre as famílias que residem nos espaços rurais das urbanas;
8. **Modificar o sentido da terra e do rural:** em famílias pluriativas, é comum se relativizar o sentido exclusivamente produtivo da terra, que deixa de ser vista apenas como um fator de produção e passa a ter um sentido patrimonial à medida que cresce sua função como local de moradia da família e não como unidade de produção. Consequentemente, modifica-se também o sentido do espaço rural para as pessoas que ali habitam. Assim, a pluriatividade pode ter um significado importante para alterar as concepções que associam, equivocadamente, como sinônimos o espaço rural e a atividade agrícola *tout court*.

Ademais, deve-se considerar que a discussão recente sobre o desenvolvimento rural e a pluriatividade enfatiza cada vez a necessidade de incorporar a idéia das múltiplas funções da agricultura, a saber: produzir alimentos, fibras e matérias-primas; gerar emprego e renda; proporcionar a absorção territorial do excedente demográfico; preservação ambiental e sustentabilidade e manutenção do patrimônio sócio-cultural dos espaços rurais. Neste sentido, imaginar uma agricultura multifuncional implica considerar o papel estratégico da pluriatividade, pois uma agricultura cada vez mais multifuncional pressupõe a generalização da pluriatividade no espaço rural como forma de ampliar a sua *função* de geração de emprego e ampliação das oportunidades ocupacionais.

## Pluriatividade e dinâmicas territoriais de desenvolvimento da agricultura familiar

O grande desafio que parece estar colocado para os estudiosos e agentes interessados em difundir a pluriatividade e torná-la uma possibilidade de contribuir para melhoria das condições de vida das populações rurais está em descobrir o modo de compatibilizar as estratégias e iniciativas dos indivíduos e das famílias com instrumentos e mecanismos que sejam adequados e pertinentes à sua realidade local. Estimular as atividades não-agrícolas e a geração de novas ocupações no meio rural requer, portanto, antes de tudo, descobrir as características e a dinâmica local e territorial da agricultura familiar.

Nesse sentido, constitui-se em equívoco partir do pressuposto de que há um modelo ou uma receita que pode transformar agricultores familiares monoativos em pluriativos e que este processo seja homogêneo em todos os contextos e situações empíricas. Conforme destacado anteriormente, as experiências bem sucedidas de desenvolvimento da pluriatividade no Brasil, mormente aquelas localizadas nos Estados Meridionais da Federação, alcançaram esta condição sem a intervenção das políticas públicas (Schneider, 2003). Mais do que isto, o que os estudos realizados mostram é que a contribuição decisiva para tornar as famílias pluriativas advém justamente da dinâmica não-agrícola, especialmente do mercado de trabalho.

Neste sentido, constitui-se em grande desafio desenvolver propostas de políticas públicas que sejam capazes de estimular a pluriatividade naquelas situações em que ela não existe. Desse modo, é preciso salientar que o aparecimento da pluriatividade quase sempre se dá em circunstâncias onde ocorre uma articulação entre os interesses e as estratégias dos agricultores e as condições do ambiente social e econômico em que se situam. Portanto, ao se pretender estimular a pluriatividade parece prudente utilizar como referência a idéia de que, de um lado, o apoio as iniciativas podem privilegiar instrumentos direcionados para as famílias e os indivíduos e, de outro, que talvez seja mais importante investir na alteração do contexto ou ambiente em que estes agricultores se encontram, promovendo melhorias nas condições exógenas para que a pluriatividade possa emergir como uma característica.

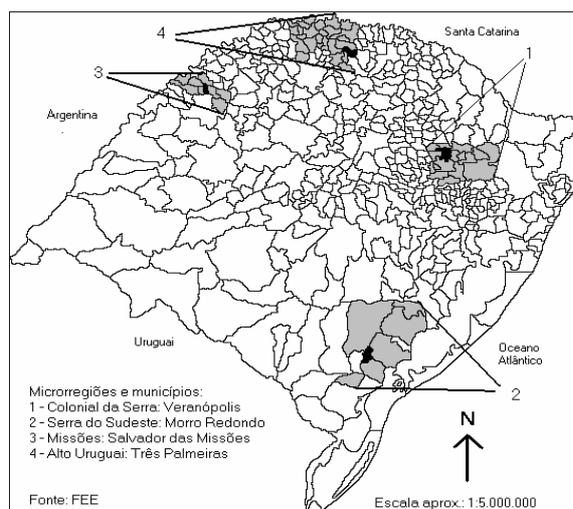
Assim, pretende-se alertar para três aspectos fundamentais que serão decisivos para o sucesso de uma eventual política pública que tenha o estímulo à pluriatividade como alvo principal. Primeiro, há que se considerar que a pluriatividade é uma estratégia individual dos membros que constituem a unidade doméstica. As variáveis e os fatores causais que tornam uma família pluriativa são diversos começando pelo número de membros, idade média da família, condição sócio-econômica, etc. Segundo, a pluriatividade e a busca de atividades não-agrícolas como complemento de renda e inserção ocupacional funciona como um recurso ou estratégia da família que opta por acionar ou não este mecanismo que funciona fundamentalmente para garantir a sua reprodução social. Terceiro, a pluriatividade deve ser entendida como uma característica de determinados territórios rurais. A maior ou menor predisposição para este tipo de iniciativas depende da evolução histórica, do contexto

socioeconômico local, dos sistemas produtivos hegemônicos, das condições de acesso aos mercados, da infra-estrutura disponível, etc; portanto, trata-se de um atributo dos territórios.

Além disso, também é mister referir que nos contextos em que a agricultura familiar é a forma social hegemônica, o aparecimento da pluriatividade tende a estar acompanhado de um processo de mercantilização. Por mercantilização entende-se o processo de redução crescente da autonomia das famílias rurais e sua inserção crescente em circuitos onde predominam as trocas mercantis. Neste processo, as estratégias de reprodução social tornaram-se cada vez mais subordinadas e dependentes e se amplia a interação mercantil com o ambiente social e econômico externo.

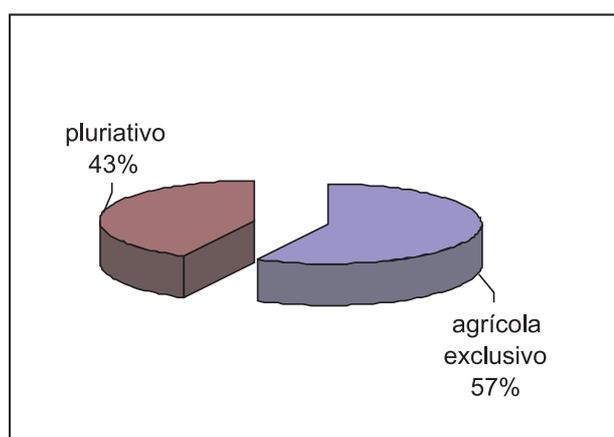
Portanto, a pluriatividade manifesta-se naquelas situações em que a integração da agricultura familiar aos mercados alcança um novo estágio ou se dá por uma via distinta que é do mercado de trabalho. Este processo pode ocorrer tanto naquelas situações em que os agricultores já estiverem inseridos em mercados de produtos, bens e serviços ou em outros em que a integração produtiva é muito incipiente e a venda da força de trabalho passa a ser a principal mercadoria de troca dos agricultores com o mercado. Isto significa, primeiro, que este processo promove e aprofunda a inserção do agricultor familiar aos circuitos mercantis e, segundo, que esta inserção ocorre segundo as características previamente existentes nos territórios, podendo se dar concomitantemente em mercados de produtos (nas situações em que vigora o sistema de integração agroindustrial, por exemplo) e de trabalho ou apenas através da venda da força de trabalho.

Nas pesquisas recentes que realizamos sobre a dinâmica da agricultura familiar em quatro regiões distintas do Rio Grande do Sul, apresentadas no Mapa a seguir, os resultados indicam justamente que a presença da pluriatividade varia segundo as circunstâncias locais.



Utilizando-se como base uma pesquisa amostral (sistemática por comunidade – localidade – em cada unidade municipal) realizada em municípios representativos da realidade de cada uma das quatro regiões, os dados do gráfico 1 demonstram que no total a pluriatividade está presente em 44% dos agricultores familiares, sendo que os demais 56% ocupam-se exclusivamente na agricultura.

**Gráfico 1.** Agricultura familiar em municípios selecionados do Rio Grande do Sul, segundo condição de atividade – em %



Fonte: Pesquisa AFDLP- CNPq/UFPel/UFRGS, 2003.

Examinando-se, no entanto, os dados de forma desagregada, verifica-se que a pluriatividade assume características distintas segundo a região, com destaque para duas que mais se contrastam. Na região da Serra Gaúcha, no nordeste do Estado, quase 58% das famílias são pluriativas ao passo que no Norte, na região do Alto Uruguai, a pluriatividade está presente em apenas 29% das famílias.

**Tabela 3.** Agricultura familiar em municípios selecionados do Rio Grande do Sul, segundo condição de atividade – em %

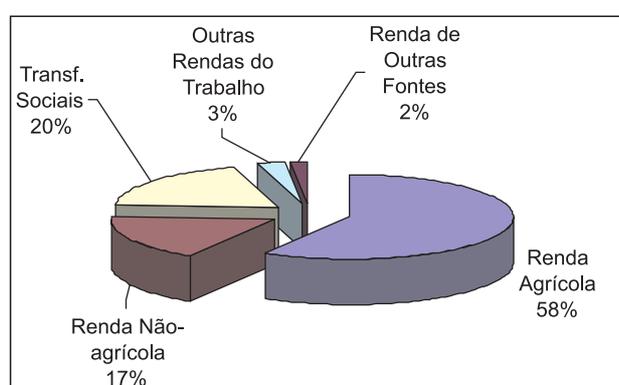
Tipos de Famílias de Agricultores	Total	Serra Veranópolis	Sul do RS Morro Redondo	Missões Salvador das Missões	Alto Uruguai Três Palmeiras
Famílias Exclusivo Agrícolas	56,3	42,4	58,1	53,4	71,2
Famílias Pluriativas	43,7	57,6	41,9	46,6	28,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa AFDLP- CNPq/UFPel/UFRGS, 2003.

Igualmente interessantes são as informações sobre a composição das rendas das famílias entrevistadas. No conjunto das quatro regiões do Estado do Rio Grande do Sul as rendas agrícolas continuam a ser decisivas para a maioria dos

agricultores familiares, respondendo por 58% da renda total, seguidas das rendas auferidas das transferências sociais, especialmente aposentadorias, que alcançam 19,6%. Mas as rendas de atividades não-agrícolas estão em terceiro lugar, respondendo por 17,5% do total da renda das famílias de agricultores, o que revela a sua importância.

**Gráfico 2.** Composição das rendas dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul em municípios selecionados – em %



Fonte: Pesquisa AFDLP- CNPq/UFPeI/UFRGS, 2003.

Contudo, há uma diferença importante no significado que a renda agrícola possui segundo os diferentes tipos de territórios onde se verifica a presença da agricultura familiar. Chama atenção, por exemplo, o fato de que enquanto na Serra Gaúcha a renda de atividades não-agrícolas representa 21% sobre a renda total, na região do Alto Uruguai esta proporção é de apenas 6,6%, o que revela a discrepância.

**Tabela 4.** Composição da renda total da agricultura familiar em municípios selecionados no Rio Grande do Sul – em %

Municípios	Renda Agrícola	Renda Não-agrícola	Renda de Outras Fontes	Transferências Sociais	Outras Rendas do Trabalho	Renda Total
Total	58,6	17,5	1,8	19,6	2,6	100,0
Veranópolis	54,5	21,1	2,8	20,2	1,4	100,0
Morro Redondo	49,5	18,7	1,6	26,8	3,4	100,0
Salvador das Missões	62,5	17,7	1,0	16,2	2,6	100,0
Três Palmeiras	72,9	6,6	0,8	15,3	4,3	100,0

Fonte: Pesquisa AFDLP- CNPq/UFPeI/UFRGS, 2003.

## **À guisa final: políticas públicas de apoio à pluriatividade**

Neste trabalho procurou-se vincular a discussão da pluriatividade ao debate acerca do desenvolvimento rural. Inicialmente, tratou-se de demonstrar que a pluriatividade define-se pela situação em que os membros das famílias residentes em áreas rurais e ocupadas no setor agropecuário passam a combinar a esta atividade outras não-agrícolas. As formas desta combinação são variáveis e heterogêneas, podendo ocorrer dentro ou fora do estabelecimento rural, não sendo portanto possível uma definição universal.

Também foi apresentada a importância crescente que as atividades não-agrícolas estão assumindo em diferentes contextos, já sendo possível afirmar que existe uma segmentação do mercado de trabalho rural entre ocupações agrícolas e não-agrícolas. Na maioria das vezes, são as atividades não-agrícolas que geram novas oportunidades de ocupação e renda, sendo possível afirmar que já se trata de uma estratégia de reprodução das famílias rurais.

Não obstante a importância do crescimento das atividades não-agrícolas e a difusão do fenômeno da pluriatividade, o trabalho também chama a atenção para a necessidade dos analistas não caírem em um dedutivismo analítico, pois nem sempre o aumento das ocupações sem atividades não-agrícolas gera famílias pluriativas. Neste sentido, sugere-se tomar cuidado para não confundir o que é próprio e específico das mudanças nos mercados de trabalho, notadamente a ampliação das ocupações não-agrícolas, do fenômeno da pluriatividade, que somente ocorre em situações em que a família e seus membros constituintes decidem manter uma dupla inserção ocupacional, combinando o exercício de atividades agrícolas com outras ocupações não-agrícolas.

Muito embora tenha-se enfatizado que o mercado de trabalho rural brasileiro tenha passado por significativas mudanças durante a década de 1990, que no geral afetaram as ocupações agrícolas, cabe frisar que nem por isto a importância da agricultura na economia deve ser minimizada e muito menos desprezada. Apenas como exemplo, vale citar o caso do Rio Grande do Sul, onde no ano 1999 o emprego agrícola ainda representava 69,17% do total da PEA rural ocupada e 16,9% da PEA total do Estado. É necessário, portanto, tomar em consideração a sugestão de Echeverria (2001, p.217), que afirma que embora se deva reconhecer que a agricultura está perdendo importância no espaço rural de muitos países da América Latina, ela ainda é fundamental para estimular muitas economias locais e pode contribuir decisivamente para a redução da pobreza rural. Não obstante ter-se indicado que está em curso um processo de alteração estrutural do mercado de trabalho rural, cuja marca central é a diminuição do número de ativos rurais, parece inequívoco que as atividades agrícolas e as distintas formas de exercício das ocupações agropecuárias continuarão a ter uma importância decisiva.

Mas cabe ainda um breve comentário adicional sobre as possibilidades das políticas públicas virem a apoiar a pluriatividade. A discussão acerca das formas de estimular o desenvolvimento da pluriatividade no contexto brasileiro leva,

inequivocamente, ao debate sobre os critérios de classificação do público-alvo da principal política pública para a agricultura familiar, que é o PRONAF. É possível argumentar que a formatação atual do programa oferece limitações e obstáculos para estimular a pluriatividade e, portanto, iniciar o deslocamento de rota de uma política de crédito para uma política de desenvolvimento rural alargado.

Neste caso, levando-se em consideração as reiteradas sugestões e afirmações de que é preciso combinar instrumentos de estímulo às atividades agrícolas com outros que fortaleçam e permitam a expansão das atividades não-agrícolas, a discussão sobre pluriatividade e seu papel no desenvolvimento rural passa a ser de fundamental importância. Um dos entraves ao estímulo da pluriatividade está nos critérios de acesso ao PRONAF, que ainda prevê que parcela significativa da renda das unidades seja oriunda exclusivamente de atividades agrícolas.

Um segundo desafio consiste em saber de que modo as políticas públicas poderiam reforçar o papel dos contextos e dos ambientes sociais e econômicos para que ali emergisse uma “atmosfera” favorável às atividades não-agrícolas e ao aparecimento da pluriatividade. De uma maneira geral, os instrumentos de promoção do desenvolvimento local e territorial não se encontram ao alcance dos organismos governamentais mais interessados e convencidos da importância da pluriatividade para o desenvolvimento rural. Assim, cabe uma interrogação acerca de quais instrumentos seriam adequados para estimular um ambiente social e econômico favorável ao aparecimento da pluriatividade.

Um terceiro desafio, que vai à direção do anterior, refere-se à necessidade de promover um processo de concertação dos diferentes níveis de governo, do local (prefeituras), passando pelo regional (governos estaduais) até chegar ao nacional (federal) para que as iniciativas não se sobreponham e, ao mesmo tempo, para que não haja impedimentos na ação de uma esfera em relação a outra. Este é o caso, por exemplo, da legislação ambiental, sanitária, tributária, de uso do solo, entre outras, que acabam burocratizando e tornando desestimulantes iniciativas privadas que promovam a geração de novas atividades no meio rural quando não há flagrante oposição entre as normatizações locais em relação às demais esferas.

Em quarto lugar, parece que serão necessárias iniciativas distintas segundo as características locais e regionais. Ou seja, o estímulo e a criação de mecanismos de desenvolvimento da pluriatividade não se farão do mesmo modo em regiões pobres e naquelas que já são mais ricas. Ou seja, constitui-se em desafio diferenciar os instrumentos de ação governamental segundo as características dos territórios e, sobretudo, dos agricultores familiares. O conjunto de iniciativas deverão ser diferenciadas levando-se em conta as especificidades e as vantagens intrínsecas de cada território. Assim, pode-se afirmar que serão desafios completamente distintos estimular a pluriatividade no sertão do Nordeste brasileiro vis-a-vis às regiões onde predomina uma agricultura familiar integrada ao sistema agroalimentar do Sul do Brasil (oeste catarinense, Sudoeste do Paraná, etc) ou ainda daquelas áreas em que já há uma articulação entre a agricultura e os mercados de trabalho não-agrícolas (Serra gaúcha, Vale do Itajaí, etc);

Em quinto lugar, destaca-se um conjunto de iniciativas por parte dos governos federal e estadual que se concentra no fornecimento de infra-estrutura como estradas, meios de comunicação, etc, que ainda são ausentes ou precários em muitos contextos que revelam potencial para o desenvolvimento das atividades não-agrícolas. Neste sentido, os investimentos públicos em infra-estrutura poderiam levar em consideração as possibilidades de geração de emprego e o fornecimento de melhorias para que as iniciativas empreendedoras locais possam florescer.

### **Bibliografia**

- BERDEGUÉ, J.L.; REARDON, T. e ESCOBAR, G. (2001) La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales noagricolas. In: ECHEVERRÍA, R.G (Ed.) Desarrollo de las economías rurales. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- BERDEGUÉ, J.L.; REARDON, T. e ESCOBAR, G.; ECHEVERRÍA, R. (2001) Opciones para el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Informe Técnico, 40pp.
- BRUN, A., FULLER, A. (1991) Farm Family Pluriactivity in Western Europe. United Kingdom, The Arkleton Research ,.
- CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (orgs.) (2000) O Novo rural brasileiro. Jaguariúna/SP, Embrapa Meio Ambiente e UNICAMP, 4 Volumes.
- CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (orgs.) (2004) O Novo rural brasileiro: novas ruralidades e urbanização. Brasília/DF, Edição da Embrapa Informação Tecnológica e UNICAMP, Volume 7, 2004.
- CEPAL (2000) Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: tendencias recientes. Documento de discusión. Santiago, Chile.
- DEL GROSSI, M. E. (1999) Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981-1995. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia da UNICAMP, Tese (Doutorado em Economia), 222 p.
- DEL GROSSI, M. E. e GRAZIANO DA SILVA, J. (1998) A pluriatividade na agropecuária brasileira em 1995. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Nº 11, Rio de Janeiro, UFRRJ/CPDA.

- ECHEVERRIA, R.G (Ed.) Desarrollo de las economías rurales. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2001.
- ELLIS, F. BIGGS, S. Evolving themes in rural development – 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19 (4): 437-448, 2001.
- ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. *The Journal of Development Studies*, 35 (1): 01-38, 1998.
- ELLIS, F. Rural livelihoods and diversity in developing countries. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- FULLER, A. From Part-time to Pluriactivity: a decade of Change in Rural Europe. *Journal of Rural Studies*, Great Britain. 6(4): 361-373, 1990.
- FULLER, A. M. (1984) Part-Time Farming: the enigmas and the realities. In: SCHWARZWELLER, H. *Research in Rural Sociology and Development*. Connecticut, Jai Press.
- FULLER, A., MACKINNON, N. (1989) Farm Household Activities in Western Europe: some preliminary observations. In: *Rural Change in Europe*. Arkleton Research, Second Review Meeting, Waldkirchen, 16-20 July, Braemar, Scotland, p. 415-422.
- GOODMAN, D., WATTS, M. (Eds.) (1997). *Globalizing Food: agrarian questions and global restructuring*. London, Routledge.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1999) O novo rural brasileiro. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, (Coleção Pesquisas, 1).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (2001) Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento. In: NEAD: José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD.
- GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M. E. (2000) Evolução da renda nas famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992-1997. In: CAMPANHOLA, C. e SILVA, J. G. (orgs.). *O Novo rural brasileiro*. Vol. 1. Jaguariúna/São Paulo, Embrapa/Unicamp, p. 79-101.
- JANVRY, A.; SADOULET, E. La inversión e desarrollo rural es buen negocio. In: ECHEVERRIA, R.G (Ed.) *Desarrollo de las economías rurales*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2001.
- KAGEYAMA, A. (2001) As múltiplas fontes de renda das famílias agrícolas brasileiras. In: *II Seminário sobre o novo Rural Brasileiro*. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, 02 de outubro.

- KLEIN, E.(1992) El Empleo rural no agricola en America Latina. Santiago, PREALC/OIT, Documento de Trabajo N° 364, 22 p.
- MARSDEN, T. (1990)Towards the Political Economy of Pluriactivity. *Journal of Rural Studies*, London, v.6, n.4, p.375-382.
- MARSDEN, T. (1995) Beyond Agriculture? Regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies*, London, v.11, n.03, p.285-296.
- MARSDEN, T., FLYNN, A. (1993) Servicing the City: contested transitions in rural realm. *Journal of Rural Studies*, London, v.9, n.3, p.201-204.
- OCDE. Organisation de Coopération et Developpement Économique. Indicateurs Territoriaux de l'Emploi: le point sur le développement rural. Paris, Editions de OCDE, 1996.

### 3. MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

Maria José Carneiro<sup>1</sup> e Renato S. Maluf<sup>2</sup>

#### A trajetória de uma noção

A noção de multifuncionalidade da agricultura se colocou no cenário internacional a partir de um debate técnico-operacional no âmbito da União Européia e, mais especificamente, na França, associado a medidas de apoio ao pequeno agricultor – aquele cuja produção agrícola não é tida como importante em termos mercantis. As reflexões sobre as políticas de estímulo a esse tipo de agricultor surgem no contexto de constatação de que em numerosos países, a produção de bens primários submetidos às exigências do mercado não permite mais que a agricultura desempenhe as demais funções a ela designadas (Laurent, 2000a). A dependência excessiva ao mercado – a ênfase no caráter produtivista da agricultura familiar – teria desvirtuado algumas funções essenciais da agricultura familiar na sua relação com a sociedade, tais como: a preservação do meio ambiente em determinadas áreas; a articulação do agricultor e de sua produção com os aspectos culturais e sociais do território em que está inserido, como por exemplo, a manutenção de um modo de vida e de produzir, a segurança alimentar das famílias produtoras, a preservação ambiental e a manutenção do patrimônio cultural (estilo arquitetônico das casas, manifestações culturais etc); a oferta de emprego rural.

O modelo da agricultura produtivista estaria diminuindo seu papel na coesão econômica e social e sua função de refúgio para as famílias pobres, contribuindo assim para o crescimento das disparidades e das dinâmicas de exclusão. A proposta de uma agricultura multifuncional surge, assim, em um contexto de disputa entre duas concepções de agricultura: uma sustentada nas determinações das leis do mercado e outra que considera que o sentido da atividade agrícola não se limita à produção para o mercado, mas se estende também à oferta de serviços e bens (materiais e imateriais) à sociedade.

A trajetória da noção de multifuncionalidade da agricultura aparece também associada ao debate internacional acerca das ‘considerações não comerciais sobre a agricultura’, no âmbito dos acordos agrícolas da Organização Mundial do Comércio, em contraste com a primazia quase que absoluta conferida aos aspectos mercantis do comércio agrícola. Nesse caso, a noção arca com a suspeita de não ser mais que um subterfúgio para compensar eventuais reduções nos subsídios e na proteção do mercado doméstico praticados pelos países desenvolvidos, amplamente condenados. Muitos reservam as considerações não comerciais para a concessão

---

1 Antropóloga, bolsista do CNPq, professora adjunto do CPDA/UFRRJ.

2 Economista, professor adjunto do CPDA/UFRRJ.

de tratamento especial e diferenciado aos países menos desenvolvidos.

Ainda que se possa verificar esse tipo de uso da noção de multifuncionalidade, seu desenvolvimento conceitual e aplicação prática têm estado, em larga medida, vinculados a setores sociais e grupos técnicos críticos do modelo produtivista financiado pelos referidos subsídios.

Quanto ao protecionismo, note-se que a crítica de princípio à proteção de mercado esconde o fato de que esse mecanismo possa ser um legítimo instrumento, 'lá como cá', de promoção da agricultura de pequena escala e multifuncional, ao passo que a liberalização promove os interesses da grande agricultura de exportação no mais das vezes 'unifuncional'.

É importante também destacar uma singularidade dessa noção. Ela carrega uma ambigüidade implícita devido ao fato de ter surgido como um objetivo de política pública no cenário europeu, buscando medidas corretivas aos desvios acima apontados e ter sido, posteriormente, apropriada pelo debate acadêmico. Nesse contexto, o debate social e suas implicações políticas e ideológicas antecederam à produção de conhecimento (e publicações) sobre o tema o que dificultou a construção de uma base teórica sólida que permitisse a elaboração de um conceito de conteúdo heurístico. Ao contrário, não existe um consenso sobre a maneira de apreender e definir essa noção.

Como aponta Catherine Laurent (2000b) essa ambigüidade é responsável por uma confusão no uso e na compreensão da noção que pode tanto designar a posição europeia nas negociações internacionais como pode qualificar qualquer fenômeno ou uma função isolada. Mas, cabe acrescentar que, de uma maneira ou de outra, os discursos sobre a multifuncionalidade remetem, a um debate de fundo sobre o lugar da agricultura na sociedade, principalmente, no tocante à sua contribuição ao desenvolvimento sustentável.

A questão que pretendemos desenvolver nesse artigo diz respeito à possibilidade de utilização dessa noção seja como instrumento de análise e apreensão da diversidade da agricultura familiar na sua relação com a sociedade brasileira seja como noção orientadora de formulação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Valemo-nos das pesquisas e discussões realizadas no âmbito da rede franco-brasileira de pesquisa sobre a multifuncionalidade da agricultura que integramos<sup>3</sup>.

---

3 Projetos "Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras" (CNPq/COAG, 2002-2003) e "Multifonctionnalité de l'agriculture: construction d'une demarche d'analyse au niveau local a partir d'un dispositif comparatif en France et au Brésil" (Inra/Cirad, 2003/2005).

## Multifuncionalidade da agricultura no contexto brasileiro

Historicamente, no Brasil, as políticas voltadas para a agricultura têm priorizado o grande empreendimento agropecuário, sendo seu sucesso medido em termos da quantidade produzida, sem levar em conta os efeitos negativos deste modelo tanto no que se refere à expulsão massiva da população rural para as periferias dos centros urbanos, quanto no que se refere ao desgaste ambiental provocado pelo uso intensivo de agrotóxicos e pelo desmatamento de grandes áreas.

O modelo alternativo apresentado por ocasião da criação do Pronaf, ainda que sustentado na forma familiar de produção, foi dominado por uma visão centrada na relação dos agricultores com a produção mercantil. Assim, privilegiou-se aqueles produtores considerados “viáveis” economicamente, ou seja, com capacidade comprovada de competitividade no mercado e que consagrassem a maior parte de seu tempo de trabalho à atividade agrícola tirando dela o essencial de suas rendas.

O caráter excludente dessa primeira experiência de apoio governamental à agricultura familiar já foi apontado pelo debate acadêmico e por representantes de movimentos sociais provocando revisões dessa política. Uma das críticas mais recorrentes foi a de se elaborar uma política voltada para um único tipo de agricultor e para um único objetivo – a inserção no mercado – sem levar em conta a diversidade de agricultores familiares que, sem condições de produzir competitivamente, desempenham papéis importantes para a sociedade. Essa visão, centrada no desenvolvimento rural, ressalta o caráter multifuncional da agricultura familiar (ainda que não recorra a essa noção) ao destacar a sua importância na manutenção da população rural através da produção para o autoconsumo que, associada à pluriatividade, permite a reprodução social de famílias com condições de produção limitadas e, conseqüentemente, com renda de origem agrícola fraca se comparada ao níveis de mercado.

É bem verdade que novas versões do Pronaf ampliaram crescentemente o seu público incorporando uma gama muito mais ampla de agricultores familiares (assim como de categorias socialmente equivalentes como extrativistas, quilombolas e indígenas), ao mesmo tempo em que foram criados instrumentos de apoio e valorizados outros aspectos em face da sua inviabilidade econômica imediata e do limitado significado mercantil da sua produção. Entre outros, cite-se a valorização dos vários papéis desempenhados por esses agricultores nos programas de segurança alimentar, como produtores de alimentos diversificados e de qualidade, como preservadores de conhecimentos e práticas tradicionais.

Claro está que a apropriação dessa noção na realidade brasileira deve levar em conta algumas das nossas peculiaridades, a começar pelo elevado nível de pobreza e o grau de desigualdade social no Brasil. Suas expressões mais agudas atingem as famílias rurais, estando o acesso precário ou insuficiente à terra entre as causas principais dessa condição. Além disso, o reconhecimento

das múltiplas funções desempenhadas pela agricultura é produto de processos sociais nos quais uma ou outra função será mais valorizada pela respectiva sociedade. Isso faz com que certos elementos presentes na construção social europeia da multifuncionalidade não recebam a mesma atenção ou sequer estejam presentes no Brasil.

### **Multifuncionalidade da agricultura: base de um contrato social**

A aplicação da noção de multifuncionalidade no âmbito das políticas públicas supõe, através de instrumentos específicos, a redefinição de um contrato social entre o agricultor e a sociedade, através do Estado que, reconhecendo direitos e deveres, estabelece compromissos de ambas as partes com o objetivo de atender a demandas formuladas pela sociedade aos agricultores e por estes ao conjunto da sociedade. Essas demandas seriam identificadas por meio da participação de diferentes atores sociais locais em espaços de diálogo, disputas e negociação institucionalmente legitimados, tais como, por exemplo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Espera-se, dessa maneira, chegar a critérios públicos para nortear a eventual concessão de benefícios aos agricultores, com maior transparência e monitoramento na utilização dos recursos envolvidos.

Tal abordagem exige uma reflexão sobre o lugar da agricultura numa sociedade onde as necessidades não podem ser traduzidas unicamente em fins econômicos e onde as instâncias de regulação legítimas são as instituições políticas. Cabe, portanto, refletir sobre o papel que vem desempenhando os CMDRs e os demais espaços de negociação de base territorial recentemente instituídos. Em pesquisa realizada recentemente em alguns municípios brasileiros<sup>4</sup> observou-se que apesar da existência disseminada de CMDRs, a sua efetivação como espaço de formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural ainda está longe de acontecer. A falta de regras que definam a constituição e o funcionamento dos CMDRs, a descontinuidade das políticas públicas, o papel político proeminente das administrações municipais e as conhecidas dificuldades de participação dos agricultores familiares são responsáveis, em grande parte, pela inoperância de parcela importante desses conselhos.

A aplicação da noção de multifuncionalidade da agricultura implica, portanto, elaborar estratégias políticas fundadas em novos princípios orientadores das relações entre o econômico, o social e os processos biotécnicos, de maneira que os fins econômicos não sejam formulados e avaliados independente dos resultados sociais e ambientais almejados. A articulação entre essas três dimensões seria uma exigência e, ao mesmo tempo, um resultado de programas sustentados em uma abordagem multifuncional da agricultura.

Certamente, uma política sustentada nesses princípios exige uma tomada de decisão sobre os grupos sociais e modelos econômicos que se quer estimular, o

---

4 Os municípios em que foram realizadas as pesquisas são: Paraty e Nova Friburgo (R.J.) São José do Cerrito e Santa Rosa de Lima (S.C.), Vespasiano Corrêa e Roca Sales (R.S) e Lagoa Seca (PB).

que, sem dúvida acarreta conflitos no entorno da destinação dos recursos públicos, alimentados pela disputa ideológica sobre o modelo de desenvolvimento a ser implementado em uma sociedade como o Brasil.

Dada à heterogeneidade da população de agricultores em uma sociedade como a brasileira, supõe-se a impossibilidade de se estabelecer uma lista única de funções que se queira estimular e que essas funções sejam sustentadas num cálculo de racionalidade econômica. Ao contrário, considerando as diversas funções econômicas, mas também sociais, simbólicas, ambientais e estratégicas que fazem da agricultura uma entidade complexa e historicamente situada torna-se necessário formular contratos diferenciados com as diferentes categorias de agricultores familiares que se pretende estimular. A formulação de estratégias de ação focadas nas diferentes funções possíveis de serem preenchidas por esses diferentes segmentos deve levar em conta, necessariamente, a diversidade dos contextos socio-econômicos e culturais em que estão inseridos. Em outros termos, o recurso à idéia de multifuncionalidade da agricultura como instrumento de política pública exige conhecer e levar em consideração os diferentes significados que a atividade agrícola desempenha na reprodução social das famílias rurais. Por exemplo, algumas unidades que produzem basicamente para o autoconsumo não consideram essa atividade agrícola uma forma trabalho na medida em que a produção não está voltada para o mercado e não é responsável pela renda monetária da família, apesar do seu importante papel na reprodução da mesma. Outras unidades ressaltam o lado penoso da atividade agrícola e avaliam-na como uma fonte limitada de renda nas condições atuais de produção e comercialização; outras a vêem através da lógica da produção e do trabalho e como essenciais na definição de uma identidade social. Logo, o que se espera do desempenho da agricultura na relação com a sociedade será condicionada também pela maneira como essa atividade é inserida nas estratégias das famílias rurais.

### **A contribuição da experiência francesa**

A curta experiência dos CTEs (Contratos Territoriais de Estabelecimento, na França) e dos atuais CADs (Contratos de Agricultura Sustentável) foi suficiente para nos alertar que essa questão deve se inserir na reafirmação explícita das funções reguladoras do Estado não deixando subordinar o exercício do poder político do Estado às regras do jogo econômico estabelecidas no âmbito supranacional (Laurent, 2000a).

A percepção francesa da multifuncionalidade é centrada na relação entre um projeto de sociedade e as funções econômicas, sociais e ambientais da agricultura. Ela parte do pressuposto de que o agricultor deva ser remunerado por serviços (bens públicos) prestados à sociedade tais como: assegurar a preservação dos recursos naturais e a conservação das paisagens; garantir a segurança alimentar através da qualidade dos alimentos (demanda cada vez maior dos consumidores); garantir a ocupação e a dinamização dos espaços rurais evitando o abandono de áreas rurais e preservando o patrimônio cultural (um modo de vida específico).

A versão francesa define que “a multifuncionalidade da agricultura é um conjunto de contribuições da agricultura (além da função primária de produzir bens: alimentos e fibras) a um desenvolvimento econômico e social considerado na sua unidade; o reconhecimento oficial da multifuncionalidade exprime a vontade que essas diferentes contribuições possam ser associadas de maneira sustentável e coerente segundo as modalidades julgadas satisfatórias pelos cidadãos” (Laurent, 2000b).

Em termos operacionais, uma das importantes contribuições dos contratos estabelecidos entre o Estado e o agricultor reside na percepção do estabelecimento agrícola e das atividades nele desenvolvidas de forma integrada e unitária de maneira que se permita elaborar uma proposta tendo por base esse conjunto. Rompe-se, assim, com a abordagem setorial que até então predominou os programas e medidas de suporte ao produtor familiar. No entanto, é importante frisar que, apesar da ênfase social na formulação dessa nova política, a aplicação da multifuncionalidade da agricultura ficou restrita, na maioria dos casos, aos contratos com ênfase na dimensão econômica e, sobretudo, produtiva, incorporando primordialmente agricultores já beneficiados por outras medidas que se apresentavam também como “camponeses modernos”. Imagem que sintetiza o contexto de disputa e de manipulação política a que estava sujeita a nova proposta.

Como apontam Sabourin e Djama (2003), muitas vezes as medidas implementadas no quadro dos CTEs na França, ficaram limitadas a conquista de novos segmentos de mercados diversificados reservados a uma minoria de produtores muito competitivos. A dificuldade dos técnicos responsáveis pela operacionalização dos contratos em perceber a agricultura sob uma nova ótica que não a da racionalidade econômica também contribuiu para os desvios na implementação de contratos que seguissem à risca a nova orientação.<sup>5</sup>

### **A aplicação da noção de multifuncionalidade à realidade brasileira**

É possível adaptar essa noção à realidade brasileira? Qual seria sua utilidade para a compreensão dos processos sociais no meio rural brasileiro? Trata-se de mais um modismo dos pesquisadores brasileiros ou de uma transposição artificial, incapaz, portanto, de explicar a realidade do nosso país?

As respostas a tais questionamentos acionam um debate polêmico, iniciado recentemente, revelador da disputa por percepções distintas sobre desenvolvimento e políticas públicas voltadas para o meio rural.

Antes de nos reportarmos mais diretamente às possíveis contribuições que uma perspectiva multifuncional da agricultura pode oferecer ao debate sobre políticas

---

<sup>5</sup> Sobre a experiência de implementação dos contratos territoriais de estabelecimentos na França, ver rémy (2003).

públicas de desenvolvimento rural brasileiras, é útil destacar alguns aspectos positivos que diferenciam esse tipo de abordagem das convencionais.

Em primeiro lugar, a noção de multifuncionalidade da agricultura valoriza as peculiaridades do agrícola e do meio rural por sua contribuição e potencialidade não apenas na produção de bens privados e materiais. A principal inovação dessa abordagem, ao romper com o enfoque setorial, é ampliar o campo das funções sociais atribuídas à agricultura e, assim, reorientar o olhar dos formuladores de políticas (e da sociedade em geral) para o aspecto público dos serviços e bens oferecidos à sociedade pelas famílias rurais. Nesses termos, o agricultor seria estimulado a se dedicar com maior compromisso ao desempenho de tais “funções” sendo, para tal, remunerado pela sociedade através do Estado. É possível também pensar que tais serviços (como a preservação da paisagem, por exemplo) possam ser apropriados, de maneira particular, pelos que exploram o turismo e o comércio em geral e que são remunerados por este serviço (que eles não ajudaram a preservar), diretamente, pelos respectivos usuários (os turistas).

Em segundo lugar, ao privilegiar uma abordagem do conjunto estabelecimento agrícola-família-território, a noção de multifuncionalidade favorece uma reflexão que integra as diversas dimensões da inserção da agricultura na sociedade a partir de uma referência espacial que vai além das delimitações político-administrativas. Seguindo essa orientação é possível identificar as diferentes formas de participação dos diversos tipos de agricultura na renda familiar assim como sua relação com a dinâmica social das famílias e dessas com o território em que está inserida.

Em termos analíticos, a abordagem centrada na multifuncionalidade da agricultura amplia o universo de análise para além das unidades tidas como economicamente relevantes independentemente do estatuto sócio-profissional que lhes é atribuído. Deste modo ela incorpora na análise (e nas políticas públicas) uma grande fração da população rural que sempre esteve à margem do processo de modernização (e de seus benefícios) da sociedade. Coerente com essa perspectiva a unidade de observação deixa de ser a unidade produtiva e passa a ser a família rural considerada em sua totalidade, independente do peso que agricultura exerça na produção de renda monetária. Do mesmo modo as medidas de apoio à agricultura multifuncional levam em conta a atuação da família rural, no seu conjunto, integrando não só a diversidade produtiva do estabelecimento agrícola mas também as demais inserções (sociais, culturais, ambientais) dos seus membros.

## **O resgate da lógica camponesa**

Se aceitarmos que a agricultura é apenas uma das dimensões do campo em que estão inseridos os membros das famílias rurais, podemos sugerir que a noção de multifuncionalidade possa oferecer elementos para a compreensão desse processo. Ao romper com a abordagem setorial clássica, que privilegia centralmente a lógica econômica, essa noção induz uma visão mais integradora na análise do

papel da agricultura e da participação das famílias rurais na sociedade local, recuperando uma característica comum ao campesinato: a valorização da prática da agricultura como expressão de um modo de vida, integrada ao conjunto do universo social e ancorada sobre um território. Nesses termos, a multifuncionalidade pode ser interpretada como um resgate da lógica camponesa na apreensão de uma categoria política - a de agricultura familiar - que, referida à política produtivista, tem resultado na eliminação da categoria “camponês” nos debates não apenas do campo das políticas públicas, mas também do acadêmico.

Ao ampliar o olhar sobre a agricultura para além de suas funções meramente produtivas, a noção de multifuncionalidade resgata a percepção do caráter multifacetário da família rural para além da sua condição de produtora de bens agrícolas, o que nos levaria a falar de “família rural” ou, mais provocativamente, de “família camponesa”. Ao privilegiar a família em suas complexas relações com a sociedade, a noção de multifuncionalidade incorpora à análise certos fenômenos que se inscrevem em diferentes domínios do universo social e que, normalmente, não são levados em conta pelas análises econômicas dominantes. Desta maneira, permite enxergar e incluir como beneficiários das políticas, uma camada da população rural que tem permanecido na invisibilidade por não ser considerada eficaz ou economicamente relevante pelos formuladores das políticas públicas e por certos analistas e estudiosos do assunto. O olhar através da lente da agricultura multifuncional torna visível a contribuição não diretamente produtiva dessa população para a dinâmica econômica, social e cultural da sociedade, justificando assim a remuneração, sob diversas formas, de serviços prestados e consumidos pela sociedade como se fossem um bem “natural”.

Rompe-se, assim, com a imagem do agricultor como um *homo economicus*, movido exclusivamente por uma racionalidade econômica, e passa-se a considerar a totalidade da vida social das famílias rurais que têm na agricultura uma de suas atividades. Desta maneira, a perspectiva da multifuncionalidade resgata a dimensão camponesa da agricultura familiar: o agricultor, como um ser social de múltipla inserção, sujeito a desejos e orientado por valores que não são reduzidos à lógica econômica. Essa imagem se contrapõe a uma outra, pouco apropriada à realidade brasileira, a do agricultor como uma profissão como qualquer outra. Assim, essa nova abordagem leva para o debate técnico-político a noção, já consagrada nas ciências sociais, de reprodução social definida não apenas pela satisfação das necessidades econômicas, mas também pelas demandas culturais e sociais. Ao privilegiar a integração das diversas esferas sociais e econômicas, essa noção provoca um redirecionamento dos procedimentos analíticos de maneira a resgatar (e tornar visível) a condição humana (e não apenas econômica) dos agricultores e suas famílias. Assim, promove-se uma quebra da hegemonia e da exclusividade da lógica econômica sobre as demais.

É claro que essa lente amplia não só o olhar sobre os atores sociais no meio rural, mas também amplia, como já chamamos a atenção, o campo de disputa por recursos públicos desencadeando um debate sobre o tipo de agricultor

passível de ser beneficiado. Esse debate, na Europa, inclui um componente jurídico que se refere à elucidação do estatuto profissional dessas categorias sociais, e um componente político que tem como pano de fundo a disputa pelo reconhecimento oficial de formas alternativas de inserção social e econômica. Ao colocarem em relevo a segurança alimentar, a viabilidade da vida no meio rural, a herança cultural, a conservação do território e da paisagem agrícola, a diversidade agrobiológica, a saúde sanitária como alguns dos bens públicos relacionados à prática agrícola, as discussões contemporâneas vêm contribuindo para diluir ainda mais as fronteiras entre o agricultor profissional e as demais categorias de agricultores que atuam no meio rural.

No Brasil, o debate tende a se orientar para a definição e qualificação da chamada “agricultura familiar” – noção vaga e fluida que ainda apresenta dificuldades de operacionalização. A institucionalização do Pronaf já havia adiantado essa questão, no decorrer dos anos 90, ao suscitar considerações sobre a pluriatividade. Mas com a noção de multifuncionalidade a questão se torna ainda mais complexa já que é incorporado um outro ingrediente: as funções públicas exercidas pela agricultura que não se concretizam em mercadorias ou em serviços diretamente remunerados através dos mecanismos de mercado.

Em um país onde é grande o número de residentes no meio rural que não têm condições, por diferentes motivos, de desenvolver uma agricultura comercialmente competitiva, a noção da multifuncionalidade, aplicada seja como instrumento de análise dessas categorias sociais seja como instrumento de políticas públicas, permitiria reconhecer, estimular e valorizar formas de inserção social dessa população resgatando-lhe também um sentido de cidadania. Ao identificar as diversas possibilidades de contribuição dessas famílias para a sociedade estaremos também reconhecendo um direito delas ao trabalho, ou mais do que isso estaremos reconhecendo como trabalho o que, até então, era tido como decorrência “natural” de um modo de vida.

É com base nessa visão integradora das famílias rurais, considerando a sua múltipla inserção na sociedade, no ambiente e na economia que se torna possível aproximar a abordagem multifuncional da agricultura à percepção desse agricultor como um camponês, ou seja, um ator social para quem o sentido de suas atitudes, incluindo o fazer agrícola, não se reduz à lógica econômica e não pode ser desvinculado de sua cultura e de sua maneira de se relacionar com o mundo social e natural.

## **Experiência de pesquisa**

Seguindo a orientação acima desenvolvida, temos realizado pesquisas de caráter interdisciplinar com o objetivo de explorar as possibilidades oferecidas pela noção de multifuncionalidade da agricultura, em face das peculiaridades da realidade rural, na compreensão de processos sociais, econômicos e culturais em curso no meio rural brasileiro e apontar seus desdobramentos para a formulação de políticas públicas de promoção das unidades familiares rurais e do desenvolvimento rural sustentável.

A seleção de áreas de diferentes Estados do país (Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo) como universo de observação permitiu contemplar uma certa diversidade regional e de formas de agricultura familiar.

Para dar conta do papel que a agricultura desempenha em relação ao conjunto de atividades empreendidas pelos membros do grupo familiar, tomou-se como unidade de observação a família entendida como unidade social e não apenas como unidade produtiva. Esta escolha permitiu avaliar os diferentes significados da agricultura nas estratégias familiares de reprodução social assim como o seu peso na renda familiar (em relação às demais atividades não-agrícolas). Por família rural entende-se a unidade que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, 'situada' num território com determinadas características sócio-econômicas, culturais e ambientais, independente de seu status sócio-profissional.

Para desenvolver a pesquisa, privilegiou-se quatro dimensões ou "funções" da agricultura familiar selecionadas a partir do recorte teórico sobre a noção de agricultura familiar e de multifuncionalidade da agricultura. São elas: a reprodução socioeconômica das famílias rurais; a promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; a manutenção do tecido social e cultural; a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Em relação à função de *reprodução socioeconômica das famílias rurais*, a primeira constatação, talvez a mais geral, é a de que não existe, no contexto brasileiro, uma relação linear entre a reprodução econômica das famílias rurais e a atividade agrícola por elas desenvolvida. Com isso estamos dizendo que, apesar de a agricultura continuar a desempenhar um importante papel na reprodução social e econômica das famílias, a renda monetária advinda da produção agrícola por conta própria é, para a maioria das famílias, a menos importante. O recurso a outras fontes de renda, de origem não-agrícola, é disseminado em grande parte das famílias. No entanto, a produção para o autoconsumo sobressai como uma contribuição importante, ainda que de difícil mensuração. Igualmente importante é a agricultura como base da definição da identidade social, o que está associado ao peso dessa atividade na ocupação da mão de obra familiar disponível e como forma de ocupação do território. Como se sabe, no Brasil, o acesso à terra e as atividades agrícolas nela desenvolvidas são elementos de garantia de habitação e de alimentação o que, por sua vez, mantém a vida e o dinamismo social dos espaços rurais.

Apesar da impossibilidade de estabelecermos generalizações, observou-se que o nível de renda monetária das famílias é inverso ao peso econômico de sua produção agrícola mercantil. Talvez devido ao próprio viés que orientou a seleção das áreas pesquisadas (onde a agricultura familiar não pode ser classificada como "bem sucedida"), a pesquisa confirma a importância da pluriatividade como estratégia de elevação da renda familiar, já foi observado em outros estudos (Teixeira, 1998; Schneider, 1999 e 2003; Anjos, 2003).

Essas constatações sugerem questões para a elaboração de políticas públicas que variam segundo o enfoque analítico adotado. De um lado, para os que avaliam a agricultura familiar pela perspectiva de sua contribuição econômica para a reprodução familiar ou para o mercado, não haveria sentido em fomentar a produção agrícola que não estaria incrementando a renda familiar. De outro lado, sob a ótica da multifuncionalidade, o desempenho da agricultura seria avaliado pelo conjunto de funções a ela atreladas mas que não estariam restritas ao âmbito exclusivo da produção. Em outras palavras, esse olhar exige ampliar o foco de interesse para outros planos como a forma de ocupação social do espaço agrário além das dimensões social, cultural e ambiental da produção agrícola, como já mencionamos acima. “Portanto, o enfoque da multifuncionalidade valorizaria o fomento à agricultura familiar, porém, através de uma abordagem multifacetada e de instrumentos diferenciados em relação às tradicionais políticas de crédito à produção” (Maluf, 2003: 139).

Outra função privilegiada na análise foi a de *promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade*. Essa função foi observada em relação ao acesso a alimentos suficientes para a manutenção das famílias, à qualidade dos mesmos e à participação das famílias no provimento da sociedade de produtos agroalimentares. Como já foi observado, a importância da produção voltada para o autoconsumo se sobressai no contexto de crise da produção familiar mercantil e do desemprego urbano e rural em quase todas as regiões estudadas. O acesso a um lote de terra é, nesses termos, valorizado como uma garantia de se ter onde “plantar para comer” o que, na avaliação dos agricultores, os coloca em posição mais favorecida em relação àqueles que abandonaram o campo e foram para a cidade tornando-se dependentes de uma renda monetária para adquirir os alimentos.

Quanto à qualidade da alimentação da família, destaca-se a avaliação generalizada dos agricultores quanto à sanidade dos alimentos produzidos por eles próprios. Em alguns casos, essa representação sobre a qualidade é decorrente da certeza de que não utilizam agrotóxicos nas roças cultivadas para autoconsumo. Para outros, o simples fato de serem eles próprios os produtores garante essa qualidade em contraposição, por exemplo, aos alimentos adquiridos no mercado, de origem desconhecida. Ainda em relação a essa função, a maioria dos agricultores entrevistados destacou a importância da agricultura na oferta de alimentos à sociedade. No entanto, devido às condições limitadas de produção das categorias de famílias de agricultores observadas, poucos foram os que consideraram cumprir esse papel. Nesses termos, a função de segurança alimentar só seria preenchida no aspecto de garantir o alimento das próprias famílias produtoras já que na situação de reprodução social ameaçada em que se encontram esses agricultores, o exercício da função primordial da agricultura estaria também comprometido.

A terceira “função” da agricultura selecionada para ser observada pela pesquisa refere-se à sua contribuição na *manutenção do tecido social e cultural*. Apesar da crise de reprodução social do agricultor, a agricultura se destaca como referência

social fundamental para a inserção social do chefe da família e de seus familiares. Identificar-se à categoria social de agricultor e ser socialmente aceito como tal é condição para ser reconhecido como membro de um grupo social, pertencer a uma localidade e, dessa posição perceber a si próprio, os seus próximos e o mundo que o cerca. Isso explica o fato de os entrevistados continuarem a considerar a agricultura como atividade principal e a se denominar, majoritariamente, de “agricultores” mesmo no caso em que essa atividade é restrita a uma pequena roça de quintal. Aqui sobressai o aspecto, já mencionado acima, de que no Brasil a atividade agrícola cumpre um papel fundamental na vida das famílias rurais que vai além de seu significado econômico. Relacionada a um modo de vida, a atividade agrícola cumpre um papel importante na manutenção dos laços sociais, alimenta troca entre parentes e vizinhos e sustenta manifestações culturais garantindo, assim, a densidade do tecido social em certas localidades rurais. Essas observações, que foram mais amplamente descritas e analisadas nos estudos de casos da pesquisa antes referida (Cf. Carneiro e Maluf (orgs.), 2003), reforçam nosso argumento de que a atividade agrícola não pode ser avaliada ou estudada somente a partir dos seus resultados econômicos.

O desejo de permanecer na localidade onde reside, apontado por quase todos os entrevistados, contrasta com a previsão pessimista em relação ao futuro da agricultura. Esse aparente paradoxo se desfaz ao diferenciarmos a relação dos entrevistados com o rural e com o agrícola. A valorização da vida no campo em relação à vida na cidade pode ser vista como um resultado da maior proximidade entre esses dois universos sociais através não apenas das facilidades dos meios de transporte, mas também da ampliação do campo de interferência da mídia. Essa proximidade se, de um lado, contribui para a mudança de certos valores e hábitos, de outro cria, na relação de alteridade as condições para se reconhecer e reforçar as diferenças culturais. Mas essa valorização não é compartilhada pelos jovens que continuam seguindo a tendência de migrarem para as cidades em busca de melhores condições de trabalho e de estudo o que tem acarretado conseqüência negativas para a continuidade das famílias rurais e, por conseguinte, para a manutenção do tecido social.

A pluriatividade, em alguns casos, é um atenuante a esse processo ao oferecer uma renda individualizada para os jovens e possibilitar-lhes o acesso a certos bens materiais e imateriais. Ela contribuiria, assim, para a sua permanência na localidade de origem por um período mais longo ou mesmo para o retorno de alguns jovens atraídos pela oferta de novas alternativas de trabalho e pelo baixo custo de vida no campo em relação ao da cidade. Mas esse processo é recente e complexo o suficiente para não nos estendermos em generalizações.

É certo, porém, que a agricultura desempenha um papel fundamental na manutenção do tecido social desde que algumas condições mínimas sejam garantidas, como o acesso à terra, a um local de moradia, à produção para o autoconsumo e à fontes complementares de renda (no caso da insuficiência da renda agrícola). A relação entre a atividade agrícola e a preservação do patrimônio cultural seria garantida a partir dessas condições mínimas.

A *preservação dos recursos naturais e da paisagem rural* foi a quarta dimensão selecionada para observação e análise na referida pesquisa. Ainda que a preocupação com o meio ambiente seja uma realidade recente para a população rural brasileira, vemos que ela afeta diretamente o desempenho da agricultura, principalmente, devido à atuação dos órgãos de controle ambiental.

O desestímulo à atividade agrícola não resulta apenas do desequilíbrio entre custo de produção e baixos preços dos produtos agrícolas no mercado, mas também da pressão exercida pelos organismos oficiais de proteção ambiental, fortemente alimentada por turistas e neo-rurais. Se na França o cuidado com o meio ambiente supõe uma domesticação da natureza que se traduz pela retirada do mato, dos espinhos e das ervas daninhas que crescem nas terras não trabalhadas, pela construção de cercas vivas e manutenção da grama à imagem de um imenso jardim<sup>6</sup>; no Brasil, ao contrário, a valorização da paisagem pelas camadas urbanas é sustentada pela imagem da natureza intocada expressa pela categoria *mata* – território dominado pela vegetação que cresce espontaneamente, e pela ausência de qualquer ação “civilizadora”. Assim, se na França a preservação da natureza é função da agricultura e da cultura, no Brasil, onde predomina o modelo latifundiário – responsável pelo vasto desmatamento do território brasileiro – a política de controle ambiental é exercida basicamente contra os pequenos agricultores considerados improdutivos e atrasados.

A repressão a práticas tradicionais de plantio (como a de deixar áreas em descanso seguido pela queimada) é compensada, em muitos casos, com o uso intensivo de agrotóxicos o que acaba por comprometer a saúde do produtor, a qualidade dos lençóis freáticos e a qualidade dos alimentos. Nessas situações, a agricultura exerceria um papel negativo na preservação dos recursos naturais. Em outras áreas, a agricultura familiar contrasta com a monocultura pela preservação da diversidade da flora e da fauna.

No tocante à paisagem, a preocupação é quase inexistente a não ser pela relação negativa com agricultura em áreas de exploração turística. Nesses casos, a preservação da paisagem para consumo de camadas médias urbanas entra diretamente em conflito com a prática agrícola entendida como “devastadora” e “nociva” ao meio ambiente. A atuação de órgãos ambientalistas vem ao encontro dos interesses da exploração do turismo na repressão à agricultura o que diminui as condições de permanência da população rural nativa que, em grande parte, acaba sendo levada a vender seus lotes a cidadãos e a se deslocar para a periferia das cidades.

Esse fenômeno, cada vez mais disseminado no país, vem reforçar a necessidade de se pensar em propostas de desenvolvimento rural sustentável que visem estimular a capacidade da agricultura familiar em preservar os recursos

---

<sup>6</sup> Essa imagem de natureza nos foi transmitida por técnicos responsáveis pela implantação de projetos de desenvolvimento rural em áreas ameaçadas de abandono pela atividade agrícola.

naturais e a paisagem. Para tal é necessário também identificar as representações sociais das diferentes categorias de famílias rurais sobre a paisagem e a natureza e a relação entre essas imagens com as práticas sociais que conformam a dinâmica de reprodução social dessas famílias.

### **Considerações finais**

Ao articular as diversas dimensões da atividade agrícola a um projeto de sociedade, a noção de multifuncionalidade da agricultura implica projetos de desenvolvimento com base em um território de modo a contemplar a diversidade das realidades locais, o que conduz ao questionamento sobre a exclusividade do modelo produtivista. Por isso é possível dizer que é uma noção que surge no contexto de busca de soluções para as “mazelas” do modelo produtivista e inova ao induzir uma visão integradora das esferas sociais na análise do papel da agricultura e da participação das famílias rurais no desenvolvimento local.

Ao questionar as fronteiras entre os diferentes setores de atividade e de emprego incorporando à análise (e ao público beneficiário das políticas agrícolas) categorias sociais que preenchem papéis importantes na sociedade local, mas que não são vistos como relevantes pelos formuladores das políticas públicas, o debate sobre a multifuncionalidade aciona o tema da pluriatividade. No entanto, indo mais além que a pluriatividade, que se limita ao âmbito dos bens (e serviços) privados, a idéia de multifuncionalidade engloba a geração de bens públicos, exigindo, portanto, uma ação mediada por instâncias políticas.

Como argumentamos, essa abordagem permite resgatar a importância do conjunto de contribuições da agricultura para a dinâmica econômico-social dos territórios. Contribuições essas que, aliás, já faziam parte da prática camponesa e que foram inibidas pelo modelo produtivista. Sua maior contribuição estaria, portanto, na possibilidade de, através de uma lente (grande angular), perceber a agricultura na sua relação com as outras esferas do social. Ao direcionar a atenção para o que se nomeou de “funções não diretamente produtivas da agricultura”, ela promove um recorte analítico que favorece uma percepção holística (e não setorial) da sociedade, revelando a importância e buscando significados de atividades e relações sociais que, até então, estavam à margem das análises econômicas e das lentes dos formuladores de políticas públicas.

Os exercícios que desenvolvemos no presente artigo e nas pesquisas realizadas apontam tanto para a utilidade da noção de multifuncionalidade da agricultura, seja como instrumento analítico seja como instrumento de política pública, mas também indica a necessidade de adaptações teóricas e instrumentais dessa noção para aplicá-la à realidade brasileira. As restrições ao acesso à terra, responsáveis, entre outros fatores, pela desigualdade social do mundo rural brasileiro; as dificuldades na institucionalização e na efetivação das instâncias de negociação (e “concertação”) social; as carências na constituição e no reconhecimento legal do agricultor como profissional, são alguns dos fatores que demandam essa adaptação.

Porém, entendemos que a utilidade da noção de multifuncionalidade reside no fato de permitir colocar no mesmo quadro analítico diversos elementos e fatos sociais que compõem o universo social do mundo rural, favorecendo a compreensão da inserção de diferentes tipos de famílias rurais nesse universo e, assim, legitimando formas de inserção social e de fontes de renda que normalmente ficam fora dos quadros analíticos hegemônicos. Não se trata, no entanto, de apenas inserir novas formas de participação econômica de segmentos da população rural ou de buscar significados econômicos para certas atividades que são classicamente consideradas como pertencentes ao meio “sócio-cultural”. Mais do que isso, a abordagem da multifuncionalidade propõe integrar à dimensão econômica outras esferas do mundo social igualmente importantes na reprodução social de famílias rurais viabilizando uma abordagem teórica de continuidade entre as noções de campesinato e de agricultura familiar e, assim, trazendo novos elementos para a elaboração de projetos de desenvolvimento rural sustentável.

## Bibliografia

- Anjos, Flávio S. dos – *Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil*. Pelotas: EGUPEL, 2003.
- Carneiro, Maria José e Maluf, Renato S. (orgs.) – *Para Além da Produção. Multifuncionalidade e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro/ Brasília: Mauad/CPDA-UFRRJ/NEAD, 2003.
- Laurent, Catherine - *La multifonctionnalité de l'agriculture*. Paris: Inra-SAD, 2000 a.
- \_\_\_\_\_ *L'exploitation agricole au coeur du développement local français et européen*. (Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n.3- 2000 b).
- Maluf, Renato S. – *A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira*. In Carneiro e Maluf (orgs.), 2003.
- Rémy, Jacques. *Les contrats territoriaux d'exploitation ou la découverte de la multifonctionnalité*, In Sylvestre et al (ed.), 2002.
- \_\_\_\_\_ *Os contratos territoriais de estabelecimento ou a conversão inacabada*. In Carneiro e Maluf, 2003.
- Sabourin, Eric. e Djama, Marcel. Pratique paysanne de la multifonctionnalité. Nordeste brésilien et Nouvelle-Calédonie. *Economie rurale*, 273/274, 2003.
- Schneider, Sergio. *Agricultura familiar e industrialização. Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.

\_\_\_\_\_ *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2003.

Sylvestre et al. (ed). *Agriculteurs, ruraux et citadins, les mutations des campagnes françaises*, Dijon: EDUCAGRI éditions, CRDP, 2002.

Teixeira, Vanessa L. *Pluriatividade e agricultura familiar na região serrana do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1998. Dissertação de Mestrado.

## 4. AGROECOLOGIA E AGRICULTURA FAMILIAR PARA O AUMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA VISÃO GERAL

Jean Marc von der Weid<sup>1</sup>

### 1 - Introdução

A Action Aid vem implementando há pelo menos 20 anos programas envolvendo a segurança alimentar, em mais de 30 países em desenvolvimento. Eles foram moldados por intensos debates em muitos foros, sobre as formas e os meios para se superar a fome no mundo, com a participação de técnicos, acadêmicos e agências de financiamento. Neste texto, sintetizaremos o debate à luz dos resultados alcançados nos vários programas que visam superar este drama em escala mundial.

### 2 - Definindo a segurança alimentar e a fome

“Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável.” (Cúpula Mundial da Alimentação/CMA, Plano de Ação, 1996).

Poderíamos agregar a esta definição a palavra “saboroso”, para descrever o alimento que as pessoas merecem comer. Por que não? Não basta garantir o acesso ao alimento, mesmo sendo saudável, abundante, nutritivo e coerente com as tradições locais. Os programas de distribuição de alimentos que deixam de considerar este aspecto visualizam as pessoas como menos exigentes do que os animais de estimação. É claro que até o alimento catado no meio do lixo é melhor do que ficar sem alimento algum, mas não podemos perder de vista o ideal da humanidade: encontrar prazer além de nutrição no ato de comer. O alimento também possui uma dimensão cultural e religiosa, que não pode ser esquecida.

### 3 - As dimensões e os tipos de insegurança alimentar

Na CMA de 1996, a FAO estimou o número de pessoas atingidas pela fome em 840 milhões, e propôs uma meta conservadora de diminuir essa cifra pela metade até 2015. Cinco anos mais tarde, a queda modesta de 9 milhões no

---

<sup>1</sup> Coordenador do Programa de Políticas Públicas da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA).

número de famintos revelou que as políticas propostas na Cúpula não alcançariam a meta no prazo proposto.

Outras estimativas indicam que o número é maior ainda, perto de 2 bilhões de pessoas que sofrem do que alguns autores chamam da “fome oculta”, caracterizada pelo consumo insuficiente de vitaminas e minerais, podendo causar várias doenças, da cegueira à anemia. Enquanto a fome aguda é noticiada sempre na mídia e provoca ações públicas e privadas para mitigá-la, a fome crônica e a desnutrição são males menos conhecidos, que cobram a vida de 12 milhões de crianças por ano.

Há também 1,2 bilhão de pessoas - os que comem demais e que têm dietas desequilibradas - que sofrem outros impactos negativos na saúde, como doenças cardíacas, obesidade, etc. Finalmente, muitos ricos (e também pobres) consomem alimentos industrializados, que provocam vários impactos negativos a longo prazo sobre a saúde.

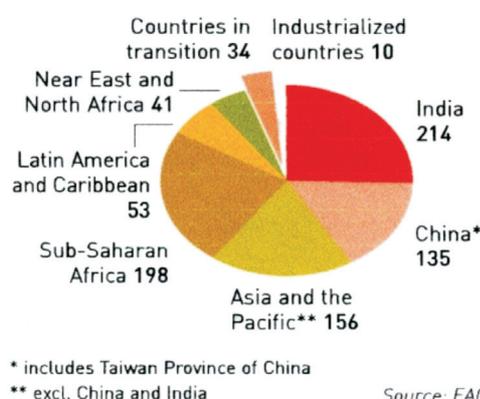
Tudo isto cria uma certeza: mesmo sendo mais aguda para os que carecem de acesso a alimentos suficientes, independente do tipo ou da qualidade, a insegurança alimentar não é um problema exclusivamente dos pobres. Trata-se de uma crise mundial, enraizada nos modelos de desenvolvimento adotados por sociedades no último século.

#### 4 - Quem padece de insegurança alimentar, e onde?

Começando pelos casos mais extremos de insegurança alimentar aguda, as pessoas que passam fome, observamos que a grande maioria destas - 841 milhões (média de 1999/2001) moram em áreas rurais, e que boa parte das pessoas que passam fome nas cidades são migrantes, que trocaram a pobreza rural pela urbana.

A figura que segue apresenta a distribuição regional da fome em 1999/2001:

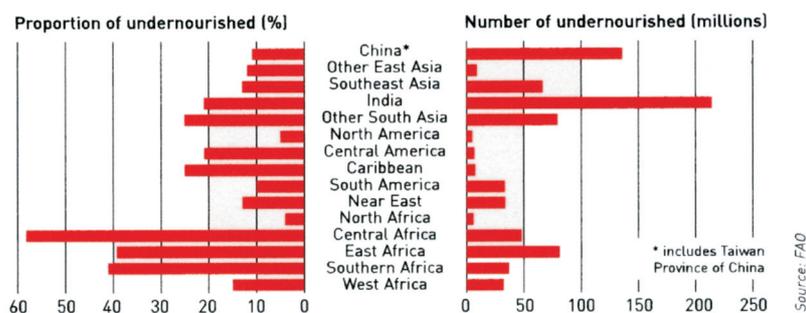
**Undernourished 1999–2001** (millions)



A Índia, a China e o resto da região asiática e do Pacífico respondiam por 60% das pessoas que passavam fome no mundo, no final dos anos 90, mas na África Sub-Saara encontramos outras 200 milhões de famintos, a segunda maior concentração do mundo, depois da Índia.

A proporção de pessoas com fome na população total é um indicador muito importante para orientar políticas contra a fome nos países e em escala internacional. Na figura que segue constatamos que as piores situações se dão na África Central, Oriental e Austral, com quase 60% da população passando fome na primeira região e quase 40% nas outras duas. Por outro lado, a super-população que predomina mais em países asiáticos pressiona muito os recursos naturais e o ambiente. Na China, por exemplo, apenas 20% das terras são cultiváveis, e já estão sendo cultivadas, em algumas regiões há milhares de anos.

#### Number and proportion of undernourished, 1999–2001

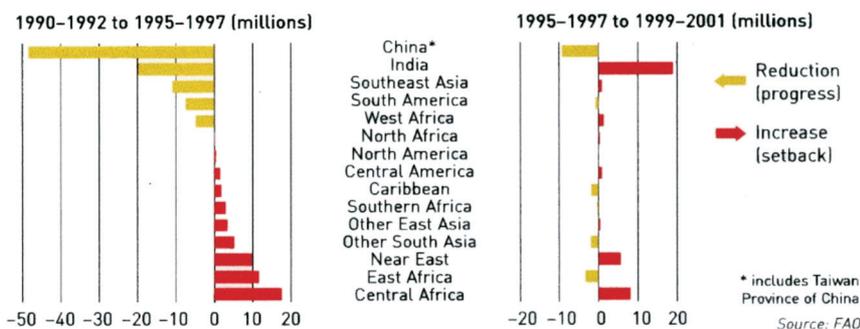


A próxima figura apresenta as tendências nos números de pessoas com fome no mundo em desenvolvimento. Mostra claramente que a China teve o maior êxito, principalmente no início dos anos 90. A Índia reduziu o número de pessoas com fome em 20 milhões na primeira metade da década, mas voltou à “estaca zero” até o final da década. Ao longo da década, a prevalência da fome piorou na África Central, se bem que a taxa de aumento da fome desacelerou um pouco na segunda metade dos anos 90.

#### Impact of China and India on trends



### Changes in numbers of undernourished in developing subregions



## 5 - Algumas das causas da fome

Desde o início é preciso compreender que qualquer tentativa de encontrar uma causa única e geral para a fome vai simplificar um tema muito complexo e levar a fracassos inevitáveis em políticas que pretendam superá-la. Assim como não há uma só “fome” mas várias “fomes”, não há uma só mas várias causas, interrelacionadas, desde as condicionalidades locais e também internacionais, até as causas demográficas, sociais, culturais, raciais, de gênero, tecnológicas e ambientais.

Para muitas autoridades e teóricos, os padrões atuais de desenvolvimento rural e o modelo geral de desenvolvimento são a via melhor e inevitável, ou até predestinada, em vez de serem o resultado de opções nacionais e internacionais. A urbanização é vista como a tendência natural e desejável, com a taxa atual de 50% da população projetada para alcançar 66% até 2025, no mundo. No mundo em desenvolvimento, as estimativas são mais modestas, chegando a perto de 50% até 2025. O modelo norte-americano de agricultura também é considerado “natural”, onde menos do que 5% da força de trabalho produz tanto para o consumo interno como para a exportação. Este processo persistente de exclusão da mão-de-obra nas áreas rurais é bem visto, na lógica da eficiência crescente no uso dos fatores econômicos. A mão-de-obra excedente deverá, com o tempo, encontrar empregos nas cidades, seja na indústria ou no setor de serviços.

Tal lógica não é abalada pelo fato de a economia - cada vez mais globalizada e sujeita a uma concorrência selvagem e desigual - vir gerando um desemprego estrutural tanto nos países desenvolvidos como nos “em vias de”. A lógica repousa na fé de que as forças de mercado, mais dia menos dia, vão ajustar a oferta à demanda para os fatores de produção, superando a crise do desemprego. Enquanto isto, agricultores e trabalhadores rurais continuam abandonando o campo, transferindo sua pobreza e sua fome para a cidade, especialmente nas grandes metrópoles como Calcutá, Lagos, Dakar, Cidade do México, São Paulo, etc.

Tecnologias modernas incrementam a produtividade da mão-de-obra em todos os setores, empurrando os trabalhadores “excedentes” para a

marginalidade, precarizando assim as próprias cidades (e não apenas as megacidades). Os investimentos em segurança pública e privada não impedem perdas impressionantes de vidas e de propriedade, desequilibrando e desordenando o sistema como um todo.

Previsões quanto ao crescimento demográfico deixam o futuro mais sombrio do que fácil, se bem que a humanidade até agora parece ter evitado o pior. A taxa de crescimento da população mundial, que há algumas décadas projetava 40 bilhões de habitantes no planeta até 2050, vem retrocedendo, e a previsão hoje é de 10 bilhões quando a estabilidade for alcançada entre 2025 e 2050. Mesmo assim, boa parte do aumento ocorrerá em países em desenvolvimento, com a Ásia concentrando a maioria (quase a metade da população total), porém com um aumento de 70% na África, a não ser que a AIDs mate mais ainda do que hoje se prevê.

Estas estimativas são delicadas, e sujeitas a fatores incontroláveis. Indicam, porém, que a disponibilidade atual de alimentos no mundo terá que duplicar antes da estabilização. Para as regiões e países onde o déficit alimentar já é um grande problema, a tarefa de superar a fome será mais difícil ainda.

Evidentemente, a produção de alimentos é condição necessária, porém longe de ser o suficiente. A teoria malthusiana que previa uma escassez dramática de alimentos antes do final do século foi desacreditada pelo grande aumento na produção nos últimos 30 anos, devido principalmente ao rápido aumento nos rendimentos das culturas alimentares mais importantes. Observa-se, porém, que boa parte do aumento na produção e nos rendimentos aconteceram em países desenvolvidos, e nas terras de maior qualidade com ambientes mais favoráveis nos países em desenvolvimento.

Na primeira Cúpula Mundial de Alimentos (CMA), organizada pela FAO em 1974, o Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger propôs na sessão de abertura um plano mundial para vencer a fome. Kissinger apresentou uma fórmula simples para tratar do problema: o mundo desenvolvido produziria os alimentos e os petrodólares árabes pagariam a ajuda alimentar necessária para os países com déficit alimentar, incapazes de pagarem as importações. Esta solução ideal (para os produtores e comerciantes de alimentos nos países industrializados) nunca foi uma possibilidade real, mas revela um dos vieses recorrentes em soluções para a fome mundial: o aumento da produção, divorciado do lado da demanda.

Desde os anos 70, a produção de alimentos aumentou a ponto de hoje ser suficiente para fornecer dois quilos de alimentos por dia, para cada pessoa na Terra. Isto inclui mais de um quilo de cereais, feijões e castanhas; quase meio quilo de frutas e legumes e quase outro meio quilo de carne, leite e ovos. Esta dieta diversificada supriria todas as calorias, proteínas, vitaminas e minerais que o corpo precisa para cumprir com a definição de segurança alimentar produzida pela CMA de 1996. Assim, a situação atual no mundo da oferta de alimentos é de abundância, não de escassez.

O aumento na produção de alimentos vem superando o crescimento demográfico em 16% ao longo dos últimos 35 anos. Simultaneamente, apesar da redução no número relativo de famintos, as cifras absolutas permanecem pouco abaixo dos níveis dos anos 70. Além disso, um estudo de 1997 promovido pela Associação Norte-americana pelo Progresso da Ciência (AAAS) constatou que 78% de todas as crianças mal nutridas com menos de 5 anos de idade no mundo em desenvolvimento vivem em países com excedentes de alimentos. Dessa maneira, a questão do acesso ao alimento em um determinado país é muito mais importante do que algum déficit nacional de alimentos.

A redução constante nos preços mundiais de “commodities” desde os anos 70 (com altas muito ocasionais) beneficia os pobres da cidade, mas provoca o caos em muitas áreas rurais. Os preços baixos, freqüentemente obtidos com subsídios oficiais à exportação em países desenvolvidos, trazem a ruína para produtores nacionais em países em desenvolvimento e a fome maior ainda lá onde ela sempre imperou, nas áreas rurais. Esta concorrência desigual se soma ao impacto dos modelos de desenvolvimento agrícola já mencionados, para marginalizar camponeses e trabalhadores rurais e para promover mais migração do campo para a cidade, deslocando a fome e a pobreza de um lugar para outro. Resultado: aquilo que é dado com uma mão (alimentos baratos) é tirado com a outra, através da ruína da população mais vulnerável e próxima à fome, ou seja, os pequenos agricultores.

A pergunta mais pertinente não é apenas como aumentar a produção de alimentos, agora ou nos próximos 50 anos, mas quem vai produzi-los, quem vai ter acesso aos recursos e à técnica para produzi-los e quem vai poder pagar para comprá-los.

As estimativas indicam que quase três bilhões de pessoas ainda dependem direta ou indiretamente da agricultura para viver, e que a maioria dos famintos e mal nutridos do mundo também estão nesse setor. Estratégias para vencer a fome no mundo, então, precisam de soluções para essa metade da população mundial. Na ausência de alternativas viáveis de geração de renda em outros setores das economias nacionais, temos que assumir o desafio de criar alternativas de desenvolvimento que possam tirar essas pessoas da miséria para vidas dignas e sustentáveis como agricultores ou em atividades relacionadas à agricultura.

## **6 - O Desenvolvimento para agricultores pobres**

Encontrar a forma de aumentar a capacidade dos pequenos agricultores produzirem alimentos e renda é mais do que lógico; é a única forma de aumentar a disponibilidade de alimentos para o futuro. A produção em grande escala pelo grande agronegócio capitalizado chegou ao pico na década que passou. A maioria das melhores terras em ambientes ambientalmente favoráveis já foi ocupada. A disponibilidade de água para a agricultura deverá atingir seu limite em pouco tempo. Por outro lado, a taxa de crescimento da produção de cereais no mundo vem caindo constantemente desde os anos 60, de 2,9% por ano em média no período

1967-82 para 1,8% para 1982-94. O modelo agroquímico, ultra-mecanizado e irrigado, e que trouxe grandes aumentos na produção mundial de alimentos, já chegou ao limite também, com rendimentos decrescentes para a maioria dos cereais da “Revolução Verde”. Como aquele modelo foi aplicado nas terras de maior qualidade e como ele já empregou mais insumos do que poderia usar de maneira lucrativa, as perspectivas para um aumento de produção com base nessa agricultura “moderna” são fracas.

O aumento da produção portanto terá que vir de uma intensificação da produção agrícola no setor dos pequenos agricultores. Estes produtores trabalham as terras e ambientes mais pobres, que não atraem o agronegócio.

A pergunta é como promover o desenvolvimento sustentável para esta categoria de agricultores. Muitas abordagens foram ensaiadas por governos e programas de assistência internacional com esta finalidade, mas até hoje com resultados medíocres. Os melhores resultados foram alcançados por ONGs e entidades dos agricultores, no mundo inteiro.

Até muito recentemente, a sabedoria convencional pregava a extensão das tecnologias da “Revolução Verde” para os pequenos agricultores nos países em desenvolvimento. Estas tecnologias, porém, não só não se adaptam às condições de agricultores pobres, como seus próprios “êxitos” vêm sendo questionados, do ponto de vista da sustentabilidade.

A tecnologia da Revolução Verde foi projetada para substituir variedades tradicionais com as melhoradas, capazes de atingir alto rendimento em resposta à adubação química e à irrigação. O incremento de 100% no rendimento obtido com o pacote técnico da Revolução Verde em países em desenvolvimento a partir dos anos 60 veio acompanhado de uma grande expansão de terras irrigadas (+60% na Ásia) e de consumo de fertilizantes (+2.000%). Do total do aumento na produção, 33% foi atribuído às variedades melhoradas, 33% à irrigação e 33% aos adubos químicos. Essas variedades se mostraram muito vulneráveis a pragas e a doenças, exigindo volumes crescentes de agrotóxicos para manter seus rendimentos potenciais.

Outra característica daquelas variedades melhoradas era que, como produziam mais quando plantadas em alta densidade, elas também estimulavam a monocultura. A monocultura, com alta uniformidade do agrossistema, também favorece a incidência de pragas e de doenças e, em conseqüência, o uso de mais agrotóxicos.

A monocultura também promove a mecanização da colheita, substituindo a mão-de-obra rural. Por outro lado, a mecanização permite que menos trabalhadores cultivem áreas maiores, estimulando a concentração da terra em fazendas cada vez maiores.

Apesar da crença generalizada, os agrossistemas descritos acima não são mais produtivos do que os sistemas tradicionais (ou, como veremos, os agroecológicos). O rendimento de uma determinada cultura é usado para comparar

o desempenho em diferentes agroecossistemas, mas essa medição não leva em conta a variedade de culturas colhidas em cada hectare, nos sistemas tradicionais ou nos agroecológicos. Quando se considera toda a produção por hectare, estes sistemas já foram provados como mais produtivos do que os da “Revolução Verde”. Muitos pesquisadores, inclusive especialistas do Banco Mundial em um estudo de 1999, chegaram a esta conclusão.

O modelo da “Revolução Verde” foi adotado em países em desenvolvimento com grandes apoios dos Centros Internacionais de Pesquisa Agrícolas (IARCs) e de alguns centros nacionais importantes (como a Embrapa), e com fortes incentivos financeiros de governos nacionais e de agências doadoras internacionais. Nunca se efetivou este nível de esforço em pesquisa ou de investimento para apoiar a agricultura em pequena escala, diversificada e com múltiplas culturas. Aqueles subsídios fizeram maravilhas para diminuir a competitividade da pequena agricultura e para promover a falência de muitos agricultores, em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os subsídios nos países desenvolvidos são particularmente perniciosos para a agricultura em países em desenvolvimento. Nos EUA e na UE, os governos gastam centenas de bilhões de dólares todos os anos para apoiar a renda agrícola e para reduzir os preços de seus “commodities” exportados para os mercados internacionais. Os países em desenvolvimento não conseguem acompanhar estes gastos e assim, artificialmente, viram menos competitivos. Por outro lado, pressões do primeiro mundo obrigam países do terceiro mundo a abrirem suas economias para a importação daqueles produtos subsidiados, com mais impactos negativos ainda sobre a produção agrícola nacional.

A tecnologia da “Revolução Verde” também exerce outros efeitos adversos colaterais, que nunca são contabilizados na avaliação econômica do desempenho destes sistemas. O uso intensivo de agroquímicos e de máquinas pesadas tem um impacto forte na estrutura do solo e na atividade biológica nos solos, enquanto também produz perdas de micronutrientes naturais no solo que não são compensadas pelos adubos químicos. A exposição do solo a fatores de erosão é mais significativa em sistemas de monocultura e provoca perdas impressionantes em terras agrícolas no mundo inteiro. Quase dois bilhões de hectares (campos, pastagens e florestas) de um total de 8,7 bilhões de terras potencialmente aráveis (22,7%) já foram degradados depois da II Guerra Mundial. Do total de hectares atualmente cultivados, 37% já foi degradado. 40% da degradação de terras cultivadas se deve ao impacto químico das práticas agrícolas. O custo direto da erosão do solo já foi estimado em US\$250 bilhões por ano. Por outro lado, a disponibilidade de água para a agricultura deverá virar crítica na próxima década, com a queda de lençóis freáticos em até um metro por ano. Os agrotóxicos e os adubos químicos também ameaçam aquíferos, rios e lagos. A perda de biodiversidade agrícola ainda sequer foi estimada em termos monetários, mas seu impacto em termos de uniformidade da lavoura significa mais riscos de grandes eclosões destrutivas de pragas e de doenças.

A dependência aos agrotóxicos é outro tiro que saiu pela culatra da “Revolução Verde”. Desde a II Guerra Mundial, o uso de agrotóxicos disparou, enquanto as perdas agrícolas causadas por pragas e doenças ficaram constantes em 30%. Ao mesmo tempo, a resistência de pragas aos agrotóxicos cresceu dramaticamente a partir de quase zero nos anos 40. 450 artrópodos economicamente prejudiciais são resistentes a inseticidas, 150 fungos e bactérias hoje toleram os fungicidas e 50 espécies de plantas “invasoras” resistem os herbicidas. Várias pragas importantes são resistentes a todas as principais classes de inseticidas.

Estender a tecnologia da “Revolução Verde” para a pequena agricultura em países em desenvolvimento também é uma falácia quando consideramos os limites dos recursos mundiais como os fosfatos, o potássio e o petróleo. Alguns cálculos indicam que se toda a agricultura mundial adotasse o padrão da “Revolução Verde”, esses recursos acabariam antes de uma década.

Por que, afinal, os pequenos agricultores não adotam as novas tecnologias? Há muitas razões, duas delas mais relevantes. Em primeiro lugar, o pacote tecnológico oferecido pela “Revolução Verde” exige o mais escasso dos recursos para o pequeno agricultor: dinheiro. Os insumos externos e as máquinas são caros, e os agricultores mais ricos são mais ágeis na captação de subsídios oficiais. Em segundo lugar, o pacote tecnológico é mais arriscado para os agricultores localizados em ecossistemas mais vulneráveis, como é o caso da maioria dos pequenos. Para estes agricultores, o manejo de risco é mais importante do que a alta produção. Na agricultura tradicional e na agroecológica, os impactos negativos do clima são minimizados por práticas culturais adequadas que não implicam em gastos financeiros, já que o investimento principal é a mão-de-obra familiar.

Quem defende a extensão das tecnologias da “Revolução Verde” para os pequenos agricultores propõe incentivos como crédito e seguros para garantir a sustentabilidade dos novos sistemas. No entanto, além dos riscos adicionais, estes sistemas custam mais em subsídios do que os governos de países em desenvolvimento podem pagar. Por outro lado, os acordos da OMC restringem os subsídios e limitam esta opção para os efeitos marginais sobre a produção de alimentos em países em desenvolvimento, mesmo nos poucos casos onde o governo nacional teria os meios para arcar com o custo de subsídios ao uso de insumos da “Revolução Verde” na agricultura familiar.

Concluimos, assim, à luz destas informações e análises, que a tecnologia da “Revolução Verde” não é uma alternativa adequada para o desenvolvimento da pequena agricultura e nem, portanto, para a superação da fome no mundo, será que a agricultura tradicional basta para assumir o desafio? É claro que não. A produção total por hectare em sistemas agrícolas tradicionais só é comparável aos rendimentos da monocultura moderna em condições equivalentes de solo e de clima. As condições reais da pequena agricultura ficam distantes das que prevalecem nas grandes fazendas empresariais. Sempre se afirma que os pequenos agricultores vivem em terras pobres, em ecossistemas vulneráveis, em terras inclinadas e

pedregosas, etc. Por isso, mesmo quando eles obtêm uma produção razoável por hectare, a pequena escala freqüente não é suficiente para o consumo familiar e mais um excedente comercializável. É por isso que os pequenos agricultores, os sem-terra e os trabalhadores rurais tendem a fazer parte da população com insegurança alimentar.

## **7 - Agroecologia para desenvolver a pequena agricultura e melhorar a segurança alimentar**

A inadequação e a insustentabilidade da agricultura da “Revolução Verde”, ao menos para os pequenos agricultores nos países em desenvolvimento, já foram reconhecidas por muitas agências nacionais e internacionais de desenvolvimento. Algumas tentativas de criar alternativas foram apelidadas de “eco-agricultura”, “agricultura natural”, etc. Um conceito mais amplamente aceito evoluiu aos poucos dentro da FAO, do Banco Mundial e do CGIAR (Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional), conhecido como Manejo Integrado dos Recursos Naturais. Este conceito é uma extensão do mais conhecido Manejo Integrado de Pragas (MIP), que foi sucedido pelo Manejo Integrado de Nutrientes. No momento, o conceito é uma idéia geral, longe de uma aceitação geral no pensamento agrônômico. Como o conceito é muito mais complexo do que o pacote reducionista da “Revolução Verde”, a maioria dos programas de desenvolvimento insistem em oferecer “mais da mesma coisa”, com pequenas e raras exceções. Uma destas notáveis exceções é o programa MIP da FAO. Concebido originalmente como um esforço para racionalizar o uso de agrotóxicos, ele evoluiu, principalmente por causa de sua pedagogia (as Escolas do Agricultor no Campo), e virou uma abordagem muito mais abrangente não apenas para erradicar o uso dos agrotóxicos como, nas experiências mais avançadas, para lidar com outros problemas agrícolas em uma perspectiva agroecológica.

A agroecologia evoluiu pelo trabalho de ONGs para promover o que nos anos 70 e 80 se chamava de “agricultura alternativa”. No início, esta abordagem problematizou o uso de insumos químicos por pequenos agricultores e investiu na pesquisa de formas para substituí-los com outros meios de controle de pragas e de adubação. Por tentativa-e-erro, e com a ajuda de pioneiros no pensamento agrônômico que introduziram os princípios ecológicos no debate, as ONGs começaram a assimilar um novo paradigma para o desenvolvimento agrícola.

A agroecologia emergiu como a disciplina que fornece princípios ecológicos básicos sobre como estudar, projetar e manejar agroecossistemas alternativos que tratem não apenas dos aspectos eco-ambientais da crise da agricultura moderna, como também das dimensões econômica, social e cultural (Altieri 1995). A agroecologia vai além de uma visão unidimensional dos agroecossistemas - sua genética, aspectos agrônômicos, edafológicos, etc. - para abranger uma compreensão dos níveis agroecológicos e sociais da co-evolução, das estruturas e das funções. Em vez de focar componentes específicos do agroecossistema, a

agroecologia enfatiza a inter-relação entre todos os componentes do agroecossistema e com a dinâmica complexa de processos ecológicos.

As abordagens agroecológicas procuram criar condições ótimas para o crescimento de plantas e de animais, não como indivíduos mas como partes de ecossistemas onde os serviços ecológicos são providos e os nutrientes são reciclados por vias mutuamente reforçadas (Altieri 1995). O solo, particularmente, não é mais visto como repositório para os insumos de produção e nem como um terreno a ser usado e minado. Agora é um sistema vivo no qual, micro e macro organismos interagem com matérias orgânicas e minerais para produzir ambientes acima e abaixo da terra nos quais prosperam plantas, animais e seres humanos.

Estes métodos já foram descritos como tecnologias poupadoras de insumos, conceito que se refere apenas aos insumos externos. De fato, a agroecologia absorve um grande volume de mão-de-obra, de conhecimento, de habilidades e de esforço gerencial para que a terra e os outros fatores se tornem produtivos, de modo sustentável. Estes sistemas são intensivos em conhecimento.

Os sistemas agroecológicos não são limitados por baixos rendimentos, como afirmam certos críticos. Aumentos de 50-100% são bastante comuns e aumentos de até 500% nas experiências agroecológicas mais integradas não são exceções. Em alguns destes sistemas, o rendimento de culturas básicas para a dieta dos pobres - arroz, feijão, mandioca, batatas, cevada - está sendo elevado várias vezes, com maior envolvimento de mão-de-obra e de conhecimento do que dependência a insumos externos caros, aproveitando a intensificação e as sinergias entre estratégias de produção (Pretty e Hine, 2001).

Poderia se contrapor que duplicar o rendimento não é muito difícil quando o agricultor começa de níveis tão baixos. Se a duplicação é fácil, porém, poderíamos perguntar por que as tecnologias “modernas” se dão tão mal quando introduzidas em condições adversas. Na verdade, alguns dos rendimentos relatados no estudo citado de Pretty e Hine são bastante altos para padrões convencionais (exemplos: 10 a 15 ton/ha no arroz irrigado em Madagascar, 40 ton/ha de batatas nos Andes, 3 ton/ha de feijão ou 9 ton/ha de milho produzido no Brasil, etc.). Outro estudo, este da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos nos anos 80, realçou a competitividade de quase todas as culturas orgânicas frente às homólogas convencionais naquele país.

A maior dificuldade para o avanço da agroecologia é o próprio caráter desta abordagem. Os sistemas agroecológicos são específicos para cada lugar, eliminando a possibilidade de modelagem ou de “empacotamento”. Ao adotarem um paradigma com princípios agroecológicos, os agroecologistas e agricultores sempre criarão sistemas agrícolas muito diferentes uns dos outros, pois as condições naturais, sociais, culturais e econômicas de cada produtor são diferentes das dos vizinhos. Por outro lado, os sistemas agroecológicos são complexos e diversificados, exigindo consideráveis habilidades gerenciais. Tudo isto significa que as abordagens convencionais para a pesquisa e para a extensão também precisarão ser repensadas.

## 8 - Promovendo o desenvolvimento agroecológico

O modelo agrícola convencional criou seu próprio modelo de pesquisa e de extensão, com base em inovações científicas e tecnológicas que são transferidas para os agricultores através de treinamentos feitos por agrônomos. A adoção deste sistema, normatizado como “Treinamento e Visita” ou “T&V”, é vigorosamente promovida pelo Banco Mundial e por outros programas dos grandes doadores. Os serviços nacionais de extensão seguem esta orientação e o método hoje já foi largamente adotado.

O “T&V” dá bastante certo para disseminar a tecnologia da “Revolução Verde” para agricultores bem dotados, mas deixa de dar frutos quando se trata de agricultores pequenos e pobres em condições desfavoráveis. Muitos debates discutem apenas a metodologia, em detrimento do conteúdo técnico deste esforço de extensão. Com o auge das abordagens participativas, os esforços no mundo para promover a experimentação junto aos agricultores ainda enfatizam a modernização tecnológica. Por outro lado, alguns programas buscam promover práticas sustentáveis, porém insistem no mesmo paradigma “T&V”. Em ambos os casos, os resultados são pobres. Para alguns analistas, os fracassos reforçam a visão oficial dos pequenos agricultores tradicionais como “conservadores” e “avessos à inovação”.

A resistência dos agricultores à tecnologia da “Revolução Verde” nada tem a ver com alguma resistência inerente à inovação, mas com suas percepções das propostas técnicas como arriscadas e caras demais para suas condições específicas. Por outro lado, o “T&V” não se adequa à disseminação de inovações sustentáveis ou agroecológicas. O “T&V” presume que os cientistas ou os extensionistas vão definir novas técnicas a serem largamente adotadas por muitos agricultores, passando por cima das especificidades do agroecossistema de cada propriedade.

As complexidades do paradigma agroecológico pedem soluções específicas e complexas para cada propriedade específica e até para cada campo ou cultura. Projetar soluções complexas para cada agricultor através do conhecimento científico exigiria um imenso volume de trabalho por parte de equipes de especialistas, tarefa impossível para qualquer sistema de pesquisa e extensão, mesmo que pudesse (o que é duvidoso) produzir soluções adequadas para cada agricultor.

A única solução prática para superar este problema tem sido confiar na capacidade dos agricultores para analisarem suas condições de produção e experimentarem com diferentes técnicas derivadas da aplicação de princípios agroecológicos. Os agricultores tradicionais são ricos em conhecimentos sobre as condições ecológicas onde operam e se mostram absolutamente capazes de introduzir novas tecnologias pela experimentação, quando confiam na própria capacidade de lidar com os riscos inerentes a qualquer mudança em um determinado agroecossistema.

Como estimular estes processos de experimentação? A experiência nos ensina que a palavra chave para promover a inovação agroecológica é a facilitação, e não

o treinamento. O conhecimento externo joga um papel importante nesta abordagem, mas precisa levar em conta o que os agricultores já sabem e sua própria compreensão dos recursos naturais.

Os movimentos de agricultores na América Central formularam uma metodologia muito importante e bem sucedida para promover a disseminação e a inovação tecnológica. É o método “Agricultor-para-Agricultor”. A experiência surgiu do colapso dos serviços de extensão na Nicarágua quando os sandinistas saíram do governo há 15 anos. Demonstrou a extraordinária capacidade dos agricultores para trocarem conhecimentos e resolverem muitos problemas importantes na produção. Mesmo assim, o método não superava os limites do conhecimento coletivo dos próprios agricultores, e não aproveitava as informações produzidas por cientistas com relação à agroecologia.

As experiências francesas na abordagem chamada de “Pesquisa e Desenvolvimento” superavam este hiato entre o conhecimento popular e o científico, mas tendiam a funcionar em processos guiados de fora, nos quais os agricultores dependiam das iniciativas dos extensionistas. Por outro lado, esta abordagem, como várias outras abordagens participativas, tendia a segregar os agricultores em duas categorias: os experimentadores/inovadores e os seguidores.

As Escolas de Campo dos Agricultores, a pedagogia da FAO para promover o MIP, evoluiu nos melhores casos e virou uma ferramenta sofisticada para promover a experimentação dos agricultores em matérias agroecológicas, com base na socialização constante de conhecimentos de cientistas e de agricultores. Seus êxitos são mais impressionantes quando o método se aplica à transição agroecológica dos agroecossistemas, e não a correções específicas em modelos insustentáveis na linha da “Revolução Verde”. Mesmo assim, há críticos que identificam o grande custo da extensão nesta abordagem.

Os melhores resultados vêm dos processos que tratam todos os agricultores como experimentadores/inovadores. Esta abordagem se baseia na percepção que nenhum agricultor adota uma técnica nova sem testá-la e adaptá-la em pequena escala, antes de estender os resultados para seu sistema agrícola como um todo. Assim, se todos testam as técnicas novas, para que separá-los em categorias diferentes e separar as etapas de experimentação e de disseminação? Claro que alguns agricultores são mais criativos e têm mais iniciativa do que outros, mas cada um precisa encontrar a melhor composição para seu próprio sistema agroecológico, independente dos logros dos outros em seus próprios campos. O processo de aprendizagem, no entanto, pode ser aproveitado por todos, mesmo que o ritmo e as opções entre técnicas inovadoras variem de um caso para outro.

Neste imenso processo de experimentação tecnológica, o mais importante é promover a socialização constante dos resultados, permitindo que cada agricultor aprenda dos ensaios de outros. Esta forma de agir impõe tarefas diferentes para o extensionista ou para a equipe de apoio científico. Esta não existe só para ensinar, mas para patrocinar múltiplas experiências e facilitar trocas entre os agricultores. As trocas podem se dar em muitas escalas, desde grupos comunitários

e de vizinhos até trocas entre comunidades e micro-regiões. Em certos casos se justificam trocas mais distantes, quando resultados de particular interesse são obtidos por agricultores ou grupos de agricultores que possam inspirar novos avanços para uma comunidade específica.

É muito importante para o êxito deste trabalho participativo estimular e sustentar a dinâmica social da experimentação e das trocas de informações técnicas ou ambientais. O trabalho se fundamenta nas articulações formais e informais que já existem entre os agricultores, sobre as quais a dinâmica de experimentação pode crescer. O papel dos agricultores vai além da experimentação individual, incluindo exercícios constantes de análise e comparação, partilhando os resultados de cada processo inovador individual. Os agricultores mais habilidosos neste processo de partilha podem ser mais eficazes do que os extensionistas ou cientistas na promoção da dinâmica da experimentação. Como facilitadores e organizadores da dinâmica social, eles aumentam significativamente a eficiência do processo. Cientistas e extensionistas trazem a luz da ciência para integrar na experimentação, mas não são “professores” no sentido tradicional.

Este método até hoje não foi “batizado”, mas algumas ONGs falam da metodologia da “Extensão da Pesquisa”, para contrastar com a convencional “Pesquisa e Extensão”. Não podemos desprezar a importância de usar todas as formas possíveis de comunicação de massa para estimular o interesse de agricultores não engajados e para atraí-los para a rede de participantes.

Para muitos promotores do desenvolvimento, o grande número de experimentos diversificados dá a imagem de um processo caótico e descontrolado. Os cientistas tendem a buscar uma conclusão final para cada experimento, para provar que foi positivo ou negativo para os agricultores em geral. Aqui, estas conclusões não são possíveis ou sequer desejáveis. O conceito de positivo e negativo para um agricultor pode perfeitamente ser diferente para outros.

Este tipo de experimentação participativa em massa acaba sendo menos caro do que outros processos bem sucedidos de promoção do desenvolvimento agroecológico, como as Escolas de Campo, e mais rápidos para dar resultados do que a metodologia Pesquisa e Desenvolvimento. O custo médio por agricultor “assistido” no Brasil, ao longo de uma década, foi apenas US\$35 por ano. Os custos incluem todas as despesas em projetos das ONGs ao longo de dez anos, dividido pelo número de todos os agricultores que participaram ao longo do período. O custo da extensão convencional no Brasil é estimado em US\$250 por agricultor assistido, quase sete vezes mais do que na abordagem participativa. Note-se que estes custos incluem apenas as despesas da extensão, o que normalmente abrange os salários dos extensionistas, seu transporte e diárias, além de gastos com infra-estrutura e administração. O custo da pesquisa e dos insumos para a experimentação dos agricultores não é incluído. Nas experiências das ONGs, estes últimos gastos não são significativos para cada agricultor, já que a agroecologia não é intensiva em insumos e os experimentos são realizados em escalas muito pequenas. Na medida que o processo incorpora grandes números de agricultores, no entanto, os custos

totais podem ser relativamente consideráveis. A estrutura de custo para as abordagens participativas (principalmente salários) é bem diferente do caso das abordagens convencionais, onde pesa mais o custo do apoio às atividades dos agricultores.

Esta abordagem resolve uma das limitações comuns a processos participativos: a escala das operações para o desenvolvimento. Processos intensivos em conhecimento que dependem principalmente de insumos científicos tendem a funcionar em pequenas escalas comunitárias. Decolam lentamente e tendem a depender de um apoio externo permanente. Nos processos de experimentação em massa, a decolagem pode ser lenta mas a expansão tende a ser exponencial. No caso brasileiro citado há pouco, o projeto começou com três comunidades e perto de 100 agricultores no ano um, e chegou a 10.000 agricultores no ano dez.

O desenvolvimento agroecológico já demonstrou que produz grandes aumentos na produção total por unidade de área (“rendimento”), o que significa grandes aumentos na produção de pequenos produtores. Isto não garante, necessariamente, a segurança alimentar propriamente, já que outros fatores devem ser considerados. Sem dúvida, porém, ele melhora a capacidade destes agricultores para enfrentarem a insegurança alimentar. A grande variedade de culturas e de animais envolvidos na agricultura ecológica tende a permitir tanto um incremento na diversidade de alimentos disponíveis para o consumo familiar como um excedente maior para a comercialização. Por outro lado, mesmo quando o agricultor opta por uma cultura como suporte principal para a geração de renda, ele raramente depende de uma única “commodity”. A diversificação da produção comercializável é uma defesa contra perdas eventuais no mercado para uma das culturas ou animais. É óbvio, porém, que a comercialização não é um problema que possa ser enfrentado apenas com as técnicas da agroecologia. Para enfrentar as forças do mercado, os agricultores precisam se organizar, se capacitar na gestão econômica, desenvolver infraestrutura para a comercialização, investir em agroindústrias, etc. Nenhum projeto agroecológico em si poderá garantir o controle sobre todos os ganhos de renda que surgirem com o aumento da produção. Em condições de mercado desiguais, os atravessadores ainda conseguem extrair mais benefícios do que os agricultores do aumento da produção.

## **9 - A agroecologia e a participação na segurança alimentar: desenho e gestão de projetos**

O desenvolvimento agroecológico por si só não garante a segurança alimentar de família alguma. A insegurança alimentar tem muitas causas possíveis além da produção insuficiente de alimentos e de renda, se bem que estes são os dois fatores mais importantes e comuns.

Os padrões tradicionais locais de consumo de alimentos tendem a oferecer todos os nutrientes principais necessários para uma vida saudável. Às vezes, porém, alguns ingredientes específicos estão ausentes, provocando doenças. Em muitos casos, no entanto, as dietas tradicionais são abandonadas pelo desaparecimento

das culturas e dos animais tradicionais. Quando o alimento provém de plantas silvestres, elas também podem desaparecer, seja pelo desmatamento ou por falta de manejo. Outra causa importante de mudanças na dieta tradicional é a introdução de outros alimentos, menos nutritivos. Isto aconteceu em boa parte das áreas rurais do Brasil, quando alimentos industrializados, à base de trigo (biscoitos, massas e pães de baixa qualidade) substituíram alimentos locais, com base no arroz e o feijão.

Outra causa freqüentemente esquecida da insegurança alimentar é a disponibilidade e a qualidade da água. Em áreas sujeitas à seca, o acesso à água boa pode ser problemático quando chove pouco, diminuindo o estoque e a qualidade de água. Em muitos casos, até a água oferecida normalmente é de má qualidade, com conseqüências às vezes dramáticas. A água ruim pode provocar a diarreia, vulnerabilizando particularmente as crianças. Como a diarreia dificulta a absorção por crianças e adultos (em casos graves) de muitos nutrientes contidos nos alimentos, até o consumo suficiente de comida de qualidade não é garantia contra doenças relacionadas a déficits de vitaminas ou de minerais.

A insegurança alimentar não ataca por igual a todos os membros da família. Os homens tendem a comer mais do que os outros, por várias razões: precisam trabalhar mais, são chefes da família, etc. As crianças e as mulheres grávidas ou lactantes têm necessidades diferentes do que os homens que trabalham, e suas necessidades nem sempre são percebidas ou supridas.

Os hábitos, preferências e preconceitos alimentares freqüentemente inibem a boa nutrição e impedem o bom aproveitamento de produtos disponíveis. As frutas e legumes são fontes importantes de vitaminas, minerais e fibras digestivas, mas em muitos lugares estão ausentes da média das dietas. Estes produtos muitas vezes estão disponíveis, mas as pessoas não gostam de comê-los. Às vezes, perdem boa parte de seus nutrientes devido à preparação inadequada. Nestes casos, não basta produzir alimentos nutritivos; as pessoas precisam ser informadas sobre sua importância para a boa saúde. Apresentar a refeição de maneira saborosa pode ser um passo necessário para que o alimento seja aceito na dieta comum.

Como é que um projeto local de segurança alimentar pode lidar com tantas causas de insegurança alimentar? Primeiro, estes projetos nunca podem esquecer sua especificidade, característica comum em muitos projetos que tendem a focar o aumento da produção de alimentos ou na produção de um excedente comercializável. As avaliações de segurança alimentar são tão importantes quanto as análises de agroecossistemas para projetar as atividades e as estratégias para os projetos locais. Depois, o monitoramento da altura e do peso das crianças (e de outras variáveis) é tão importante quanto medir o rendimento da cultura ou o aumento da renda, na avaliação do projeto.

A segurança alimentar também pode variar sazonalmente. Em áreas secas tropicais com curtas estações chuvosas, a disponibilidade de alimentos tende a reduzir-se no período antes da colheita. Para suportar um longo período

de seca com pouca ou nenhuma produção, as famílias rurais precisam estocar alimentos e, em alguns casos, conservá-los de várias maneiras: secando, salgando ou defumando para que não estraguem. Como o armazenamento é uma questão técnica muitas vezes esquecida, as perdas de alimentos estocados contribuem para a escassez sazonal de alimentos. As avaliações de segurança alimentar precisam considerar esta questão e projetar estratégias e atividades para superá-la.

Estoques para a segurança alimentar representam uma questão complexa. Os estoques em casa só garantem a disponibilidade por um ano ou para compensar quebras eventuais durante uma seca ou inundação da lavoura. As reservas estratégicas, no entanto, têm que ser mantidas no âmbito das comunidades. Identificar o volume correto para a reserva estratégica pode ser complexo, e exigirá um estudo da história de quebras de colheita na área do projeto. O manejo das reservas também é complexo e depende de boa organização, regras e administração, além de uma infra-estrutura adequada. Na agricultura tradicional, essas reservas eram bastante comuns. Sabe-se hoje que o enfraquecimento dos vínculos solidários originou grandes ondas de fome pelo mundo afora.

Por último mas não menos importante, os projetos de segurança alimentar (como os projetos de desenvolvimento agroecológico) são processos de longo prazo, acima de tudo quando visam ganhos de escala para abranger um grande número de famílias agricultoras em uma micro-região. Ao mesmo tempo, os programas de desenvolvimento participativo e de segurança alimentar dependem de muitos fatores imprevisíveis, e não podem ser planejados ou executados rigidamente. Muitas agências doadoras (e cada vez mais) ignoram esta realidade, e insistem em exigir resultados precisos e mensuráveis, ano a ano. A flexibilidade é o fator mais importante na boa gestão de projetos, e os doadores precisam estar cientes desta condição.

## 10 - Questões de gênero e de idade

As mulheres, as crianças e os idosos têm necessidades alimentares diferentes do homem adulto. Seus papéis na produção do alimento e de outras culturas, na comercialização e no processamento também são diferenciados. Mesmo assim, nunca podemos esquecer que a propriedade familiar é uma unidade, de produtores e de consumidores. As contribuições em termos de trabalho e de conhecimento dos respectivos membros de uma família rural podem variar muito, mais ainda em um sistema agroecológico mas cada um depende dos outros. Compreender seus papéis e as relações entre eles é de suma importância tanto para o desenvolvimento agroecológico como para a segurança alimentar.

Em muitos casos as mulheres se responsabilizam pela produção para o consumo da família, e os homens pela produção de culturas comerciais. Normalmente, no entanto, estas distinções não são nítidas. As mulheres podem vender o excedente de seu próprio trabalho e, muitas vezes, parte das culturas

A opção mais sábia, portanto, é trabalhar as questões de gênero e de idade dentro da unidade familiar, em vez de passar por programas estanques que facilmente ignoram a relação entre os papéis e as necessidades dos membros das famílias. Obviamente, há especificidades que exigem atividades dirigidas a membros específicos da família, mas estas devem surgir de decisões tomadas pela família, após uma discussão cuidadosa sobre suas necessidades e possibilidades comuns. Deve ser evitada qualquer concorrência entre membros de uma família que possa perturbar a distribuição do trabalho no agroecossistema como um todo.

## **11 - Parcerias em programas agroecológicos e de segurança alimentar**

A promoção do desenvolvimento agroecológico, como já vimos, depende da mobilização de agricultores nas múltiplas tarefas realizadas tanto individual como coletivamente. Os promotores do desenvolvimento precisam, portanto, de alguma forma de organização dos agricultores como parceira no empreendimento. Acertar os primeiros passos difíceis no processo pode evitar grandes problemas a longo prazo. Geralmente são as ONGs de apoio que fazem a escolha de parceiros. As entidades dos agricultores, a não ser quando são fortes e sabem que tipo de apoio precisam, tendem a ser escolhidas por ONGs, em vez de vice-versa.

Varia muito a lógica das ONGs ao escolherem organizações de agricultores. Às vezes a opção não é em primeiro lugar por uma organização, mas por uma região onde a ONG já decidiu, por alguma razão, promover o desenvolvimento agroecológico. Na maioria dos casos, a opção se faz obedecendo a critérios pré-definidos por uma agência doadora. Seja como for, sempre há uma certa margem para escolhas entre algumas entidades de agricultores em uma determinada área. Por que escolher apenas uma, em vez de todas as entidades na área onde o projeto pretende trabalhar? Em muitos casos, as organizações locais normalmente não trabalham juntas, e em outros casos nem todas se interessam sequer pelo assunto em pauta (segurança alimentar, desenvolvimento agroecológico, etc.).

Não há problema algum em começar a trabalhar com apenas parte das entidades-alvo. O que precisa ficar claro desde o início de qualquer programa de desenvolvimento é o objetivo a longo prazo, para poder definir estratégias pertinentes. Idealmente, um projeto de desenvolvimento não deve ser dirigido para um só grupo, entidade ou setor em uma área determinada. Deveria beneficiar todos os agricultores familiares naquela área, mesmo que tenha que começar com metas mais limitadas. Para definir este tipo de alianças estratégicas e para conduzir o processo de sua construção, é preciso contar com um ótimo conhecimento das organizações e das relações sociais, tanto as formais quanto as informais, na área. Há mais de uma década as ONGs de apoio adotam várias metodologias para avaliar os agroecossistemas e para diagnosticar problemas de segurança alimentar. É muito raro, porém, encontrar uma abordagem clara sobre como as pessoas se organizam e os fatores que diferenciam suas organizações (política, raça, religião, cultura, etc.).

Compreender estas características permite que as ONGs de apoio orientem seus esforços para a construção de um movimento social capaz de realizar coletivamente todas as tarefas que fazem parte de um programa agroecológico. Como já vimos, a estratégia participativa pela qual algumas ONGs promovem grandes mudanças em agroecossistemas depende do envolvimento maciço de todos os agricultores. Claro que não é necessário, e raramente todos os agricultores de uma comunidade ou micro-região vão decidir participar, mas sem dúvida é sinal de fracasso quando a participação se restringe a uma aglomeração de agricultores iniciados.

Forjar amplas alianças de organizações de agricultores na área de trabalho não é fácil, a não ser quando já existe (e isto pode ser uma pré-condição para a escolha da área) com base em outra experiência. A importância desta dinâmica de organização não pode ser subestimada. Ela exige uma atenção permanente para as relações sociais entre os agricultores, não só os participantes do programa mas também aqueles que ficam fora (por razões que precisam ser compreendidas, se quisermos engajar os que ficam alheios).

Outras parcerias também são importantes, mas raramente são tão espinhosas quanto as relações com as entidades dos agricultores. Quem pode ajudar apoiando um programa de desenvolvimento local? Cientistas pesquisadores podem ser úteis se aceitam os termos da experiência agroecológica. Em muitos casos é impossível achar pesquisadores inclinados para o paradigma agroecológico. Neste caso, mesmo os pesquisadores convencionais podem ser bons parceiros, se tiveram boa vontade e não tentarem impor seus próprios critérios aos agricultores. O papel da ONG de apoio é fundamental na superação do abismo entre estas duas culturas e linguagens. Ela precisa ajudar a conter a propensão dos cientistas para controlarem os experimentos dos agricultores com sua própria lógica convencional.

Muitas outras entidades podem fazer parte de uma ampla aliança para o desenvolvimento local. Duas entre elas, no entanto, serão vitais: as entidades dos agricultores e uma ou mais ONG(s) de apoio à “extensão”. Depois vêm os cientistas, grupos de comercialização, indústrias locais, etc. A composição dependerá das condições específicas, mas o essencial para os coordenadores dos esforços de desenvolvimento é identificar as atividades necessárias e os que serão capazes de colaborar da forma mais apropriada para realizá-las.

## **12 - Políticas potencializadoras e políticas restritivas**

Apenas em condições excepcionalmente isoladas é que um programa de desenvolvimento e/ou de segurança alimentar poderia ficar imune a algum tipo de impacto de políticas locais, nacionais ou internacionais. A globalização afeta os agricultores por muitas vias, direta ou indiretamente, até em áreas remotas. Normalmente o impacto mais claramente percebido é a inundação de mercados locais com alimentos baratos, subsidiados, de países desenvolvidos. Até em

sistemas agroecológicos bem equilibrados, este efeito pode se fazer sentir, mas será mitigado pela diversidade de produtos neste tipo de sistema, seja para o consumo próprio seja para o mercado. Proteger os mercados locais da concorrência predatória, por isso, é uma exigência histórica, e os programas de desenvolvimento local devem educar as comunidades sobre como a produção subsidiada atrapalha a vida dos agricultores. Políticas comerciais internacionais raramente são discutidas por programas de desenvolvimento local, mas estes programas deveriam buscar parcerias com outros tipos de organização, que possam revelar os vínculos entre as campanhas mais gerais e a evidência colhida da experiência local.

Apoiar o desenvolvimento normalmente é uma tarefa exigente. O desenvolvimento local inclui atividades como a sensibilização, comunicação, pesquisa, extensão, treinamento e educação, crédito, comercialização, agro-industrialização, etc. Estas atividades não são simultâneas e não evoluem homogeneamente em um determinado programa. Em programas participativos, depois de um tempo, todas as atividades podem estar ocorrendo em diferentes níveis de intensidade e de complexidade, dependendo do grau de experiência acumulada pelos vários grupos participantes. Não é fácil manter este processo caótico em movimento, mas é a única via para avançar rumo ao desenvolvimento agroecológico e à segurança alimentar.

A cada uma destas atividades corresponde uma ou muitas políticas “de apoio”. Algumas são nacionais ou estaduais, e outras são locais. Raramente estas políticas serão coerentes ou harmônicas, e podem ter grandes impactos sobre os programas de desenvolvimento local. Por exemplo, a promoção de empréstimos para a compra de insumos químicos externos, quando o programa tenta demonstrar as vantagens de insumos locais, pode ser um problema (temporário). Por outro lado, o acesso ao crédito para o desenvolvimento agroecológico muitas vezes é difícil, porque os agentes financeiros não estão acostumados ou não acreditam no conceito.

Mesmo nos casos onde governos começam a apoiar a abordagem agroecológica, há um imenso problema em coordenar todas as políticas pertinentes, dando coerência e rumo. Além de harmonizar as políticas de promoção ao desenvolvimento, há outro complicador: o acesso aos recursos financeiros necessários para colocar em movimento todas estas atividades, com a participação social. A dispersão dos fundos disponíveis para apoiar as atividades faz com que o financiamento de operações para ganhar escala no desenvolvimento local seja arriscado e difícil.

Uma solução para estes problemas que está sendo testado é a criação de fundos para o desenvolvimento local, que financiariam todas as atividades que fazem parte da transformação agroecológica e da segurança alimentar. Os recursos para o desenvolvimento local viriam de uma só fonte, com financiamento estável e de longo prazo. Os projetos de desenvolvimento então seriam apresentados por coalizões de parceiros locais, e programados para atingirem escalas maiores depois

de três a quatro anos de passos intermediários. A complexidade do programa aumentaria com a evolução do programa, e com a disponibilidade de recursos adequados para cada nova atividade de complexificação.

Os mecanismos financeiros são da maior importância para o desempenho de programas de desenvolvimento, em particular para programas de desenvolvimento agroecológico. Algumas agências privadas de financiamento já descobriram este “filão”, mas operam ainda em uma escala experimental e limitada, frente à magnitude da tarefa. Promover a criação dos macro-fundos concebidos aqui exigirá grandes campanhas de convencimento, a nível nacional e também internacional.

Julho de 2004.



## 5. POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Valter Bianchini<sup>1</sup>

### Introdução

O início deste milênio é marcado pelo surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável. No campo das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o rural, a sustentabilidade substitui as referências teóricas e empíricas do paradigma da modernização da agricultura, o qual predominou no período do pós-guerra, e teve papel fundamental na chamada *revolução verde*.

As políticas públicas e os pacotes tecnológicos da modernização não conseguiram atender às expectativas tanto de seus formuladores como dos governos, em grande parte porque negligenciaram a importância das características dos agricultores e do contexto onde estão inseridos, baseando-se no princípio de que o espírito empreendedor e inovador seria suficiente para promover a adoção de novas tecnologias de forma universal.

Esta concepção confronta as conseqüências negativas da modernização, como a degradação ambiental, a proliferação da pobreza e concentração da riqueza e dá lugar a novos conceitos, tais como a diversidade - dos agricultores e do ambiente em que vivem - e a multidimensionalidade do desenvolvimento - econômica, social, cultural, geográfica, ambiental, etc - os quais passam a ser compreendidos como elementos fundamentais do desenvolvimento, estabelecendo uma nova agenda para as políticas públicas, com relação a sua elaboração, implementação e avaliação.

No entanto, para que o novo paradigma - conceitos e experiências concretas - se generalize é necessário que a sociedade faça um esforço colossal, em particular o governo e os atores sociais que promovem o desenvolvimento e que vêem a sustentabilidade como a alternativa para o futuro do globo terrestre e da humanidade.

Diferentemente da colossal mobilização de recursos - financeiro, humano, tecnológico, etc - realizada no mundo para promover a modernização da agricultura, o construção da sustentabilidade passa necessariamente pela mudança de atitude das pessoas, que permita redescobrir as realidades, o ambiente e as pessoas, e a partir de uma nova perspectiva seja possível adequar as políticas e as instituições para que venham a promover *a transição para a sustentabilidade*.

No contexto da agricultura familiar muitas iniciativas importantes já estão em curso. As políticas diferenciadas para este setor são um exemplo e o Pronaf é

---

<sup>1</sup> Valter Bianchini é Engenheiro Agrônomo e Secretário da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

uma das mais importantes no cenário nacional. No entanto, o desafio da sustentabilidade impõe um debate amplo e permanente, assim como ajustes nas políticas e nas instituições, que levem em conta as características da agricultura familiar e as dimensões do desenvolvimento sustentável.

Este estudo tem como objetivo contribuir para o debate das políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável, discutindo a importância e as características da agricultura familiar para o desenvolvimento e para as políticas públicas, em particular para a política de crédito. Ele dialoga, em particular, com um estudo recém publicado pela Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, realizado pela Fundação Getúlio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia, e que questiona as atuais políticas para agricultura familiar ao comparar o desempenho dos agricultores familiares que se enquadram no Pronaf com agricultores familiares que não são alcançados pelas linhas de crédito deste programa. Desta forma, este documento retoma os estudos que dimensionaram e caracterizaram o universo de agricultores familiares no anos 90, realizados no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica FAO- INCRA, discute o conceito de agricultura familiar adotado pelo Pronaf para então avaliar com mais atenção os resultados do estudo CNA/FGV

Este documento também faz breve discussão teórica sobre as dimensões e a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável, discorrendo sobre alguns elementos desta proposta de desenvolvimento, com o objetivo de fundamentar a necessidade de políticas públicas diferenciadas, adequadas às características dos vários tipos de agricultores e agricultura. Por fim são feitas sugestões com o objetivo de orientar as políticas públicas no sentido torná-las mais eficientes na promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável do Brasil rural.

## **I - O Novo Retrato da Agricultura Familiar - O Brasil Redescoberto FAO/INCRA (2000)**

O estudo realizado pelo Projeto de Cooperação FAO/INCRA, sob a coordenação de Guanziroli C. E. e Cardim S.E. et alii, é um marco referencial para aqueles que trabalham com agricultura familiar no país, pois dimensionou, localizou e caracterizou a agricultura familiar brasileira a partir de dados do Censo Agropecuário 1995-1996. Este trabalho estabelece uma tipologia para a agricultura familiar, que contribui para a compreensão das diferenças existentes entre os agricultores familiares, o que tem implicações importantes para o processo de elaboração de políticas públicas.

Este estudo se orienta pela essência do conceito de agricultura familiar, adotado ao longo dos anos por pesquisadores de todo o mundo, que se baseia no predomínio do trabalho familiar no estabelecimento agropecuário, e que é complementado pela existência de uma forte correlação entre gestão, trabalho e posse total ou parcial dos meios de produção, a presença de sistemas de produção diversificados, de renda agrícola monetária e de auto consumo, e a pluriatividade. Para distinguir os estabelecimentos familiares do conjunto de estabelecimentos

rurais levantados pelo Censo o estudo utiliza como critérios o *predomínio do trabalho familiar sobre a mão de obra total do estabelecimento e limite de área até 15 módulos fiscais*, este sendo o limite da média propriedade, estabelecido pela Lei 8629/93 que define pequena e média propriedade rural no país.

Os dados do Censo Agropecuário 1995/96, sistematizados na Tabela I abaixo, sugerem a importância da agricultura familiar em relação a patronal e permitem categorizar os agricultores familiares em 4 tipos, cada um possuindo características e contribuição econômica e social diferente.

**Tabela I** - Estabelecimentos, Área, Valor Bruto da Produção (VBP), Força de Trabalho (FT) e Renda Total Anual, por Categoria de Agricultor:

CATEGORIA	Estabelecimentos (Número)	Estabelecimentos s/total (%)	Área s/total (%)	VBP (mil R\$)	VBP s/total (%)	FT s/total (%)	RT /Estab. (Ano)	RT /ha (Ano)
<b>PATRONAL</b>	554.501	11,4	67,9	29.139.850	61,0	73,8	19.085	44
<b>FAMILIAR</b>	4.139.369	85,2	30,5	18.117.725	37,9	25,3	2.717	104
<b>Tipo A</b>	406.291	8,4	6,8	9.156.373	19,2	11,7	15.986	269
<b>Tipo B</b>	993.751	20,4	9,6	5.311.377	11,1	6,2	3.491	103
<b>Tipo C</b>	823.547	16,9	5,2	1.707.136	3,6	1,9	1.330	60
<b>Tipo D</b>	1.915.780	39,4	8,9	1.942.838	4,1	5,6	98	6
<b>TOTAL</b>	4.859.864	100,0	100,0	47.796.469	100,0	100,0	4.548	63

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE; Elaboração: Convênio FAO/INCRA

Os dados mostram que no Brasil existem 4.859.864 estabelecimentos rurais, que ocupam uma área de 353,6 milhões de hectares, cujo valor bruto da produção (VBP) agropecuária é de R\$ 47,8 bilhões. Entre estes estabelecimentos, os familiares totalizam 4.139.369 (85,5%), ocupando uma área de 107,8 milhões de ha (30,5%), e sendo responsáveis por R\$ 18,1 bilhões do total do VBP (37,9%). Os agricultores patronais totalizam 554.501 estabelecimentos (11,4%) e ocupam 240 milhões de ha (67,9%), e foram responsáveis por R\$ 29,1 bilhões (61%) do VBP<sup>2</sup>. A categorização dos agricultores familiares, identifica os seguintes grupos: A, agricultores familiares capitalizados; B, em processo de capitalização; C, em níveis de reprodução mínima e D, abaixo da linha de pobreza<sup>3</sup>.

2 Os 165.862 estabelecimentos restantes são formados por Entidades Públicas e Instituições Pia/religiosas.

3 O principal critério utilizado para a classificação de um agricultor em um determinado grupo é a relação entre Renda Total e o Salário, com Base no Valor do Custo de Oportunidade, sendo que o valor do custo de oportunidade é o valor da diária média estadual na agricultura acrescida de 20% e multiplicando-se pelo número de dias úteis. Os salários de referência (SR) por tipo de agricultor tem respectivamente o valor para A de 3 SR, B entre 1 e 3 SR, C entre 0,5 e 1 SR e D inferior a 1 SR. A Renda Total é a somatória do Valor Bruto da Produção com a Receita Agropecuária Indireta e o Valor da Produção Industrial.

A análise da Renda Total indica que a Renda Total média dos estabelecimentos familiares (R\$ 2.717,00/ano) é menor do que a dos estabelecimentos patronais (R\$ 19.085,00/ano). Entretanto, a Renda Total por hectare na agricultura familiar (R\$ 104,00/há) é mais que duas vezes superior à renda na patronal (R\$ 44,00/ha). Ainda, quando observado apenas o agricultor familiar Tipo A, a rentabilidade da agricultura familiar (R\$ 269,00/há) é muito superior à patronal. É importante notar que o grupo A totaliza 406 mil estabelecimentos que representa menos de 10% dos 4,1 milhões estabelecimentos familiares e ocupa apenas 8,4% da área total mas é responsável por 50% da renda da agricultura familiar.

A região Nordeste apresenta o maior número de estabelecimentos agropecuários. Lá estão 50% de todos os estabelecimentos familiares os quais são responsáveis por 16,7% do VBP da agricultura familiar brasileira. Na região Sul estão 22% de todos os estabelecimentos familiares os quais são responsáveis por 48% do Valor Bruto da Produção da agricultura familiar brasileira.

Esta tipologia é bastante importante para o estabelecimento de políticas diferenciadas de crédito e assistência técnica e foi utilizada em 1999 para criação dos atuais grupos do Pronaf.

**Tabela II** - Pessoas Ocupadas por Estabelecimento e Área, e Acesso a Assistência Técnica por Categoria de Agricultor:

CATEGORIA	Número de Pessoas Ocupadas.	Pessoas Ocupadas /total (%)	Pessoas Ocupadas/ Estabelecimento	Pessoas Ocupadas/ha	Acesso à Assistência Técnica
<b>PATRONAL</b>	3.557.379	19,8	6,4	67,5	43,5
<b>FAMILIAR</b>	13.780.201	76,9	3,3	7,8	16,7
<b>Tipo A</b>	1.743.137	9,7	4,3	13,8	44,0
<b>Tipo B</b>	3.682.712	20,5	3,7	9,2	25,1
<b>Tipo C</b>	2.785.299	15,5	3,4	6,5	11,9
<b>Tipo D</b>	5.569.053	31,1	2,9	5,7	8,6
<b>TOTAL</b>	17.930.853	100,0	3,7	19,7	19,5

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE; Elaboração: Convênio FAO/INCRA

Os dados sistematizados na tabela II permitem se observar que a variável trabalho também é importante para a diferenciação entre agricultores e conseqüentemente para as políticas públicas. Isto porque se verifica que grande parte do pessoal ocupado na agricultura está nos estabelecimentos familiares, que também ocupam muito mais pessoas por unidade de área em relação a agricultura patronal. A agricultura familiar ocupa 76,9% da mão de obra rural e tem uma pessoa ocupada em cada 7,8 ha, enquanto a agricultura patronal ocupa aproximadamente 20% da mão-de-obra, e necessita 67,5 ha para gerar ocupação

para uma pessoa. Esta evidência tem peso importante na definição de política, como é o caso do Pronaf, que estabelece como objetivo manter as pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares, gerar renda para remunerar estes postos de trabalho, agregar novos empregos em atividades agrícolas e não agrícolas, no estabelecimento, ao longo da cadeia produtiva e no mercado local.

Esta questão da geração de postos de trabalho na agricultura familiar é chamada a atenção por Veiga (2001) . em “*O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*”. Veiga mostra que dos 5507 municípios brasileiros, 4485 são rurais, nos quais vivem 51,6 milhões de pessoas (30% da população total em 2000) e afirma que um projeto de caráter setorial para o rural brasileiro que vise maximizar a competitividade do agronegócio não atenderá aos interesses desta imensa população. O autor refere-se ao fato da especialização ser devoradora dos postos de trabalho e da necessidade de diversificar as economias locais a começar pela própria agropecuária e sugere que a multisetorialidade do rural, os sistemas de produção que integrem a produção animal e de grãos além do manejo florestal são comuns à agricultura familiar e podem constituir a base de um projeto de desenvolvimento sustentável para este universo rural..Portanto, ao fortalecer a agricultura familiar preservando estes postos de trabalho, que totalizam mais de 4 milhões de famílias, se está ampliando oportunidades para outras 8 milhões de famílias, que vivem nos 4.485 municípios rurais no Brasil.

Ainda, os dados da Tabela II sugerem que o acesso aos serviços de assistência técnica (Ater) se dá de maneira diferenciada entre os agricultores familiares e em relação a estes e os agricultores patronais. A grande maioria dos estabelecimentos familiares não tem acesso a assistência técnica, sendo que apenas 16,7% tem algum tipo de apoio técnico em seus estabelecimentos. Também há diferença no acesso à este serviço entre as categorias de agricultores familiares, em favor dos agricultores mais capitalizados. Observa-se que 44% dos agricultores do grupo A utilizam este serviço enquanto no grupo D, onde estão os agricultores situados abaixo da linha de pobreza, somente 8,6% tem acesso a Ater. Portanto a política de assistência técnica deve considerar estas evidências para direcionar seu público, na agricultura familiar, especialmente na região Nordeste, onde vive um grande contingente destes agricultores e os serviços de Ater tem menor capacidade de atendimento, comparado com as outras regiões.

Estas evidências sugerem que para efeito da definição de políticas públicas é importante que se leve em consideração variáveis como renda, trabalho, acesso à serviços, e outras que não analisadas aqui, por determinarem diferentes sistemas de produção, forma de gestão, impactos ambientais e outras dimensões, que têm conseqüências na capacidade dos agricultores de se reproduzir, responder às políticas e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

## II - A definição de Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Pronaf define agricultura familiar com base em quatro critérios: Predomínio da mão de obra familiar, área até 4 módulos fiscais, residência no estabelecimento ou em aglomerado próximo, e renda. Vejamos cada um destes:

- **Predomínio da mão de obra familiar.** O limite de 2 empregados permanentes além da contratação da mão de obra eventual foi definido a partir da análise de dados que indicam que as propriedades familiares possuem em média 3 postos de trabalho da familiar.
- **Área até 4 módulos fiscais.** Apesar de conceitualmente não ser adequado definir agricultura familiar por limite de área, o estudo FAO-INCRRA mostra que esta é uma variável importante, por exemplo, quando indica que 87% dos estabelecimentos familiares estão em área inferior a 50 ha; e que com a agricultura patronal acontece o inverso, tendo em vista que 63% destes estabelecimentos possuem mais de 50 ha. No entanto, a política atual reconhece que o *limite de área deve considerar os sistemas de produção praticados*. No plano safra 2004/2005 o limite já é de até 6 módulos fiscais para sistemas onde predomina a produção pecuária.
- **Residência no estabelecimento ou em aglomerado próximo.** Para a agricultura familiar a gestão de sistemas diversificados e a incorporação direta da força de trabalho exigem a constante presença da família no estabelecimento agropecuário. A moradia próxima do estabelecimento é lugar comum. Fazendo referência novamente ao trabalho de José Eli da Veiga em *'O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento' – 2001*, boa parte dos pequenos municípios brasileiros são municípios rurais, onde a população vive basicamente da agricultura. Desta forma, a residência na sede do município rural não deve ser um impeditivo para o agricultor ser beneficiário do programa.
- **Renda.** O Pronaf reconhece a pluriatividade na agricultura familiar e enfoca a família no estabelecimento rural. Considera a renda agrícola e não agrícola, gerada predominantemente de atividades no estabelecimento. Os limites de renda em atividades não agrícolas fora do estabelecimento variam de 70% para o grupo B até 20% para o grupo E. O crédito no Pronaf estabelece limites de volume de recursos, taxas de juros e descontos de pagamento sobre o principal, considerando as condições de cada grupo de produtor, em particular a renda.

Assim tem-se:

- Grupo A, formado por beneficiários dos programas de Reforma Agrária e Crédito Fundiário. Por serem agricultores que precisam de forte apoio para sua consolidação são os que podem receber maior volume de recursos para investimento (até R\$13.500 mais R\$1.500 de assistência

técnica), menor taxa de juros (1,15% ao ano) e maior nível de subsídio (46% de descontos para o pagamento do principal no prazo).

- O grupo *B*, formado pelos agricultores que vivem abaixo da linha de pobreza e contam com um crédito dentro de suas possibilidades de investimento de até R\$ 1.000,00, com juros de 1% ao ano e descontos de 25% sobre o principal.
- Os agricultores do grupo *C*, formado pelos agricultores que tem renda de R\$2.000,00 até R\$14.000,00 ao ano e que contam com crédito para investimento de até R\$6.000,00, com juros de 3% ao ano e descontos de R\$700,00 sobre o principal e valores de custeio de até R\$3.000,00 com juros de 4% ao ano e descontos de R\$200,00.
- Os agricultores do grupo *D* com Renda de até R\$ 40 mil, que contam com valores de investimento de até R\$ 18 mil, juros de 3% ao ano e para custeio valores até 6 mil e juros de 4% ao ano.
- A partir do Plano Safra 2003/2004 foi criado o grupo *E*, no qual os agricultores podem ter renda bruta de até R\$60.000,00.

Com a criação do grupo *E* o Programa reconhece que existe um segmento da agricultura familiar mais capitalizado que não vinha recebendo apoio do Pronaf, mas que também necessita de crédito em condições especiais para ampliar a sua capacidade de produção. Na Safra 2004/2005, este novo grupo conta com linha de crédito com valores de investimento de até R\$ 36.000,00 e de custeio de até R\$ 28.000,00, com juros de 7,25% ao ano.

Estes limites de renda permitem rebates para sistemas em que a Renda Bruta é elevada, mas o mesmo não acontece com a Receita. Na avicultura e suinocultura integrada a renda que entra na composição da Renda Bruta é apenas aquela que fica com o agricultor integrado. Também na agroindústria e atividades do turismo rural o rebate pode ser de 70%, o que eleva os limites de crédito para a agroindústria familiar para os limites da microempresa.

Embora o projeto de vida de um agricultor familiar priorize a reprodução familiar com uma estratégia de minimizar riscos, com sistemas mais diversificados, muitos destes estabelecimentos têm renda em parâmetros de reprodução ampliada.

O Pronaf adota uma política de crédito subsidiado e assistência técnica com o objetivo de possibilitar ao agricultor ultrapassar a fase de assentado da reforma agrária ou de linha de pobreza e evoluir para o Grupo *C*. A expectativa é dos agricultores permanecerem na faixa deste grupo por um tempo, com subsídios menores que o primeiro grupo e depois passarem a integrar os grupos *D* e *E*, onde os juros são mais baixos e os limites de renda maiores, mas sem subsídios.

Nesta seqüência, estes agricultores deverão aferir renda acima do parâmetro de reprodução ampliada e então poderão contar com juros normais da agricultura, a 8,75% ao ano. Embora estes agricultores não irão classificar para o Pronaf, a maioria continuará com o predomínio do trabalho familiar e com áreas até o limite de 4 MF ou até 15 MF, para determinados sistemas de produção.

Desta forma o desenho atual das linhas de crédito do Pronaf procura abranger um público amplo e considera a heterogeneidade agricultura familiar, concedendo incentivos diferenciados de acordo com a condição dos produtores. Isso não invalida a necessidade de encontramos mecanismos para ampliar este público e focalizar melhor os esforços de outras ações do Pronaf que não o crédito. Analisemos agora com mais atenção algumas das considerações que foram feitas sobre desempenho econômico dos grupos do Pronaf e sua relação com a política de crédito.

### III - Quem produz o que no campo: quanto e onde – “Os enquadráveis no Pronaf e os não enquadráveis e o Censo Agropecuário 1995/96, segundo a FGV/IBRE

Nesta seção analisamos o estudo realizado por uma equipe da Fundação Getúlio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia com a coordenação de Lopes I.V., e publicado na Coletânea de Estudos da número 34 da CNA. A partir da base dos microdados do Censo Agropecuário 2005/96, o estudo faz uma quantificação da participação relativa do público enquadrável como agricultor familiar, de acordo com a conceituação do Pronaf. Conclui que do total de 4,8 milhões de estabelecimentos familiares existentes no Brasil, somente 3,3 milhões (68%) viriam a compor grupo dos enquadráveis nas normas do Pronaf, enquanto 1,5 milhão (32%) não se enquadrariam nesse universo. A tabela IV detalha as informações para cada um dos estratos identificados pelo estudo.

**Tabela III-** Número de estabelecimentos, área total, valor bruto da produção e valor bruto da produção por estabelecimento para os diferentes estratos de estabelecimentos familiares.

Fonte: FGV/IBRE 2004 - a partir de dados do Censo Agropecuário 1995-1996

Categorias	Nº estabelecimentos	Área total	VBP (R\$1000)	VBP/estab (R\$)
Pronaf B	1.979.654	24.014.973	1.959.921	990,03
Pronaf C	1.049.188	26.968.358	5.523.818	5.264,85
Pronaf D	281.748	9.216.932	4.650.608	16.506,27
<b>Enquadráveis</b>	<b>3.310.589</b>	<b>60.200.262</b>	<b>12.134.345</b>	<b>3.665,31</b>
0 a 2	1.007.970	18.936.507	8.538.134	8.470,62
2 a 4	161.267	15.481.092	4.117.255	25.530,67
0 a 4	1.169.237	34.417.599	12.655.389	10.823,63
4 a 15	274.957	73.066.845	10.436.540	37.956,99
15 a 30	57.497	43.935.052	4.940.668	85.929,14
30 a 60	27.010	42.170.869	4.217.377	156.141,32
Mais de 60	15.893	99.820.615	6.993.478	440.035,11
4 a 60	375.357	258.993.381	26.588.063	70.834,07
Não enquadráveis	1.544.594	293.410.980	39.243.452	25.406,97
Não informantes	4.680	0		0,00
	4.859.864	353.611.243	51.406.954	10.577,86

Este estudo considera que os enquadráveis no Pronaf representam 68% dos estabelecimentos e contribuem com 12,1 bilhões (23,6%) dos 51,4 bilhões do VBP da agropecuária brasileira, incluindo a indústria rural, enquanto os não enquadráveis, que representam 32% dos estabelecimentos, contribuíram com 39,2 bilhões (76,4%). Na composição do VBP dos enquadráveis no Pronaf, o grupo B, que totaliza 1,9 milhões de estabelecimentos, gera 3,8% do VBP agropecuária. O grupo C, com 1,0 milhão de estabelecimentos, contribui com 10,7% e o grupo D, com um contingente de 282 mil estabelecimentos, gera 9% da receita total.

Juntos, os estratos de pequenos produtores não enquadráveis geram um valor bruto de R\$12,6 bilhões, sendo que 67,4% deste provém dos que possuem até 2 módulos fiscais enquanto 32,6%, provem dos que possuem de 2 a 4.

No VBP gerado pelos não enquadráveis (76,4%) no Pronaf, os pequenos, médios e grandes estabelecimentos estariam contribuindo com 24,6%, 20,3% e 31,4% respectivamente.

No entanto, este estudo deixa de considerar elementos importantes em relação a evolução do Pronaf, especialmente no período do Governo atual, e negligencia variáveis importantes consideradas no estudo da FAO/INCRA, discutidos na seção anterior.

Vejamos,

**a) As alterações realizadas no Pronaf nos últimos anos e que não são consideradas pelo estudo**

- O limite de área foi ampliado para 6 MF para sistemas de produção onde há predomínio da atividade pecuária;
- A criação do Grupo E do Pronaf;
- No cálculo da renda bruta dos estabelecimentos que praticam avicultura e suinocultura integradas deduz-se o equivalente da renda destas atividades que ficam com a empresa, que em média é de 90% e não 50% como o estudo considerou;
- No cálculo da renda bruta dos estabelecimentos que desenvolvem atividades industriais e agroindustriais deduz-se até 70% da renda decorrente destas atividades, o que eleva o limite de renda para agricultores do Grupo E, nesta situação, para R\$ 200.000,00. Esta alteração promovida na safra 2004/2005 na média eleva o limite de renda das agroindustrias rurais familiares ao mesmo limite da microempresa urbana, para o enquadramento do Pronaf.

Todas estas modificações ampliam significativamente o número de agricultores em condições de serem enquadrados no Pronaf. Por exemplo, no caso da criação de aves e suínos o novo método de cálculo da renda e a criação do Grupo E fazem com que maioria dos estabelecimentos com área de até 4 módulos fiscais passem a se enquadrar no Pronaf.

Desta forma, a participação do segmento familiar na avicultura passa a representar 86,2% do VBP e não 8,85%, como sugere o estudo da FGV/IBRE, e na suinocultura, a participação do público do Pronaf representa 84,2% do VBP e não

29,77%, porque os agricultores não enquadráveis com até 4 módulos fiscais (MF) passam a ser incluídos no Pronaf.

#### **b) A superioridade da produtividade do Grupo dos Enquadráveis no Pronaf e da Pequena Propriedade**

Ao analisar os dados do estudo FGV/IBRE, mostrados na Tabela V, verifica-se que o VBP/ha é sempre maior entre os que se enquadram no Pronaf do que entre os não enquadráveis, sendo a única exceção para este caso a região Sudeste. Analisando-se os não enquadráveis, a renda média do grupo até 4 módulos fiscais, onde a maioria dos estabelecimentos tem gestão familiar é sempre muito maior que dos demais grupos. Como vimos anteriormente os dados do FAO/INCRA, que vão além do VBP e calculam a renda dos agricultores, mostram que a renda dos agricultores familiares por hectare também é maior que a dos estabelecimentos patronais.

**Tabela V** - Valor Bruto da Produção por Enquadráveis e Não Enquadráveis no Pronaf por Região e no Brasil.

Grupos	Valor Bruto da Produção (VBP)					
	(R\$/ha)					
	Sul	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Brasil
Enquadráveis no Pronaf	453,65	278,58	99,34	124,18	105,67	201,57
Não Enquadráveis no Pronaf	315,86	285,86	63,25	89,27	29,92	133,75
Até 4 MF	977,89	545,49	163,45	180,50	110,41	367,70
>4MF	215,93	233,88	58,90	64,98	20,71	102,65

#### **c) As diferenças entre o público indenticado pelo estudo FAO/INCRA e o identificado pelo estudo da FGV/IBRE**

É importante atentar para o fato de que as linhas de crédito do Pronaf tem um público beneficiário específico, que não é todo o universo da agricultura familiar. Os limites de renda e área excluem uma parcela dos agricultores familiares identificados pelo estudo FAO/INCRA.

Ainda, o fato do estudo da FGV/IBRE considerar apenas 3,31 milhões de agricultores familiares enquadráveis no Pronaf estabelece uma diferença de aproximadamente 820 mil agricultores familiares com o estudo da FAO/INCRA, que identifica 4,13 milhões de estabelecimentos familiares no país. Sugere também que até a Safra 2001/2002 estes 820 mil agricultores que não seriam enquadráveis não vinham sendo beneficiados pelo Pronaf, ao menos pelas ações de crédito.

No entanto, como mencionado acima, a criação do grupo E, os novos limites de área para o Pronaf Pecuária e os novos rebates para as atividades de agroindústria e turismo rural contradizem a afirmação do estudo da FGV/IBRE. É importante mencionar que mesmo com as alterações implementadas existirão agricultores

familiares fora do Pronaf, utilizando linhas de crédito do Proger Rural ou linhas de crédito a 8,75% ao ano.

Os dados sobre a aplicação do crédito rural ao amparo do Pronaf, ao longo do tempo, revelam que a partir da safra agrícola de 1999/2000 até a safra 2002/2003, os números relativos ao quantitativo de recursos e operações de crédito ficaram estacionado em R\$ 2,2 bilhões e 900 mil respectivamente. Em contraposição, a partir das duas últimas safras agrícolas – 2003/2004 e 2004/2005 – esses números observaram expressivas taxas de crescimento. Em termos do quantitativo de recursos, ocorreu quase a duplicação entre as safras agrícolas 2003/2004 e 2003/2004 – quando passaram de R\$2,3 bilhões para R\$4,5 bilhões. Os números da safra 2004/2005 sugerem que os quantitativos de recursos serão quase triplicados em relação à safra 2002/2003, pois tudo indica o alcance da meta de aplicação de R\$7,0 bilhões.

A mesma situação se dá em relação ao número de operações de crédito. Da safra agrícola de 2002/2003 para a 2003/2004 as operações de crédito ampliaram de 904 mil para 1.390 milhões e os esforços do governo induzem às expectativas de chegarem a 1.800 milhões de contratos, até o final da safra 2004/2005. Ou seja, há expectativa de que o número de operações de crédito seja duplicado e o volume de recursos triplicado, no período de 2002/03 a 2004/05.

Concluindo, o aumento de recursos aplicados e de operações de crédito se deve à criação do grupo E, que possibilitou o atendimento de agricultores antes não enquadráveis no Pronaf, às alterações de limites de área e de renda, ações de simplificação das exigências para os beneficiários, maior apoio às instituições de assistência técnica e maior trabalho junto às organizações dos agricultores familiares, que permitiram aos agricultores mais pobres, que historicamente não tiveram acesso às instituições financeiras, passassem acessar o crédito do Pronaf.

#### **d) O Pronaf e as diferenças regionais**

O estudo FGV/IBRE reforça a necessidade de que as políticas públicas considerem diferenças regionais e as diferenças existentes entre produtores de cada região. O Pronaf já vem trabalhando nesta direção, criando ações específicas para grupos de produtos e atividades específicas, que são característicos de determinadas regiões, tais como o Pronaf Florestal, o Pronaf Semi-Árido, o Pronaf Reservas Extrativistas, o Pronaf Pesca.

No entanto, constata-se que um dos principais desafios do Pronaf continua sendo encontrar mecanismos que possam apoiar os segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar. Mesmo que sua contribuição em termos de VBP seja muito menor que outros tipos de produtores familiares, eles representam um contingente populacional importante e a sua contribuição sócio-econômica não pode ser menosprezada. Tipificá-los como residentes rurais pobres e propor-lhes apenas políticas sociais, como propõe este estudo, não será suficiente para promover a melhoria econômica destes indivíduos e das regiões onde residem.

Estudos como o *Os Impactos Regionais dos Assentamentos da Reforma Agrária* realizado pelo NEAD em 2003 já mostravam como várias regiões brasileiras

aumentaram o seu dinamismo com a chegada dos assentamentos, provando ser possível reverter quadros de pobreza rural. Há necessidade de se conhecer melhor estes agricultores e as regiões onde se concentram, no sentido de desenvolver uma combinação de políticas e ações que permita promover o desenvolvimento rural sustentável destas áreas, e com a inclusão destes segmentos.

#### **e) A divisão dos recursos do crédito rural**

O estudo conclui que há necessidade de se fazer outra tipificação dos produtores, que leve menos em conta o tamanho do estabelecimento ou o número de trabalhadores permanentes contratados do que a renda bruta gerada, como já ocorre em outros países, e paralelamente ao apoio seletivo aos produtores enquadráveis, o Governo deveria dirigir suas políticas aos pequenos e médios produtores rurais.

Estas afirmações contrapõem as evidências apresentadas pelo estudo da FAO/INCRA. É sabido que os recursos do crédito rural programados para a safra 2004/5 totalizaram R\$ 46,45 bilhões, sendo R\$ 39,45 bilhões para a agricultura patronal e R\$ 7 bilhões para a agricultura familiar (Pronaf). No entanto, vejamos como seria a situação se os recursos totais do crédito rural fossem divididos proporcionalmente à renda gerada. Os enquadráveis no Pronaf deveriam ficar com R\$ 10,96 bilhões e não R\$ 7 bilhões como previsto para a safra 2004/5. Ainda mais, o segmento com até 4 módulos fiscais, que predomina na agricultura familiar e responde por 24,6% do VBP deveria ficar com R\$11,43 bilhões.

Em resumo, os enquadráveis no Pronaf que respondem por 23,6% do VBP e os não enquadráveis com até 4 módulos fiscais, que respondem por 24,6% do VBP, que juntos respondem por 48,2% do VBP deveriam estar sendo beneficiados com R\$ 22,39 bilhões. Considerando também que são estes dois segmentos que mais produzem por unidade de área no campo.

Esta constatação faz ainda mais sentido se for levado em consideração que dos R\$ 39,45 bilhões de crédito rural destinados à agricultura patronal, R\$ 17,7 bilhões são recursos para custeio e comercialização a juros controlados, R\$11,05 bilhões a juros livres e R\$ 10,7 bilhões são recursos para investimento com juros de 8,75% a 10,75% ao ano. No entanto, uma parte dos recursos de custeio a juros controlados (8,75% ao ano) e o de investimento já são utilizados pela agricultura familiar mais capitalizada, que em grande parte é do segmento com até 4 módulos fiscais, e identificados como não enquadráveis no estudo da FGV/IBRE.

## **IV - O Desenvolvimento Sustentável**

### **Categorias para o desenvolvimento rural sustentável**

Mais do que dispor de um preciso conceito de agricultura familiar, necessitamos trabalhar na identificação e construção de saberes ecológicos, agronômicos, econômicos e sociais que nos permitam, de forma participativa,

desenvolver processos toleráveis de exploração da natureza e compatíveis com as exigências de reprodução social das comunidades locais.

A evolução dos sistemas agrários, ao longo da história da humanidade, sempre foi acompanhado pelas restrições agroecológicas e sócio-econômicas e institucionais, além do movimento de inovações que é acionado sempre que se altera um dos elos tecnológicos que compõem um dado sistema produtivo. Isto nos leva a considerar a agricultura como um subsistema inserido em um agroecossistema sustentável, deve atender a parâmetros de sustentabilidade nos campos ecológicos, sociais e econômicos.

Portanto, deveria no campo ecológico:

- ter efeitos negativos mínimos no ambiente e não liberar substâncias tóxicas ou nocivas no meio ambiente,
- preservar a fertilidade do solo,
- utilizar a água de modo a satisfazer as necessidades hídricas do ambiente e das pessoas, e manter a estabilidade das reservas,
- ser dependente de recursos do agroecossistema através da ciclagem de nutrientes,
- valorizar e conservar a diversidade biológica;

no campo sócio-cultural:

- valorizar o saber local em todo o processo de desenvolvimento,
- ter equidade no acesso a tecnologias,
- valorizar o potencial endógeno da comunidade,
- ter controle local e democrático do meio ambiente;

no campo econômico:

- garantir a reprodução das populações locais em qualidade de vida semelhante as populações urbanas,
- garantir um sistema agroalimentar sustentável em todos os níveis.

O desenvolvimento sustentável deve ser entendido como a área de intersecção da sustentabilidade nestes três campos.

## **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável**

No desenvolvimento rural sustentável é necessário fortalecer uma categoria básica que são os agricultores familiares. Existem vários estudos que mostram que países que atingiram os mais altos níveis educacionais, de esperança de vida e de renda real *per capita* optaram pela reforma agrária, fortalecendo uma agricultura baseada no trabalho familiar, enquanto os países como os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) contam com o predomínio da agricultura patronal e do latifúndio improdutivo.

No processo de conformação deste novo paradigma, encontramos ainda categorias chaves para a construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento rural, buscadas em Chayanov, tais como a importância dada à especificidade cultural, a noção de economia moral camponesa e a idéia de desenvolvimento de baixo para cima. (CHAYANOV in CAPORAL E COSTABEBER p. 25).

Diferente da monocultura da agricultura de escala altamente dependente de insumos externos, como as grandes lavouras de soja, cana de açúcar, arroz ou as grandes fazendas de gado de corte, a agricultura familiar apresenta sistemas diversificados mais próximos dos ecossistemas em que estão inseridos. A maior diversidade de cultivos na agricultura familiar se deve à busca de diferentes rendas, distribuídas ao longo do ano, a busca do auto-consumo alimentar, a redução de riscos e a busca de uma menor dependência de insumos externos. A diversidade de cultivos é possível em função do agricultor familiar ser ao mesmo tempo empreendedor e trabalhador, de forma que o trabalho e a gestão estão juntos na unidade familiar.

Há muito que o papel da família no desenvolvimento foi observado. Tanto que projetos de desenvolvimento rural geralmente partem de uma unidade básica que é a família. ROSSEAU admitia que a única sociedade natural (e a mais antiga) era a família. O restante da vida comunitária nada mais é que a livre associação de homens livres que renunciaram certos direitos e liberdades em troca do bem comum e da própria segurança, prestando obediência nos termos do contrato social. (ROSSEAU, J.J. in *Natureza Ética* de HEEMANN, A. 2000 ).

Outro conceito importante no desenvolvimento sustentável é o de capital humano e de capacidade humana. Um pressuposto importante é de que os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo. É entendido que o capital humano tem uma correlação direta com o crescimento econômico; e a capacidade humana com o desenvolvimento integrado do ser em toda as dimensões, econômicas, sociais, culturais e ambientais. Estas constatações tem implicações importantes para a definição de uma nova política de ATER, que terá como papel universalizar o acesso à uma educação rural adequada a este conceito.

Nas comunidades rurais existem diferentes formas de organização, na igreja, na escola, no clube de futebol, no sindicato, na cooperativa e ou associação, etc. Estas diferentes organizações em forma de rede caracterizam um capital social que pode potencializar um processo de desenvolvimento. Diversos estudos apontam o capital social como um diferenciador de processos de desenvolvimento. As regiões e ou comunidades com maiores indicadores de desenvolvimento possuem um maior capital social. A coesão de redes sociais promovem a formação de ações coletivas, propiciando o acesso a informação, aquisição de conhecimento, empoderamento político e maior solidariedade e engajamento cívico.

FAIRLIE et al apresentam o conceito de âmbitos da comunidade, que difere do conceito de propriedade privada, propriedade pública. Âmbitos de comunidade pode ser definido pelo manejo de recursos com base em organizações comunitárias,

que auto-gestionam seu entorno a partir de um conjunto de acordos institucionais entre seus integrantes que proporcionam o tecido de normas e regras de discussão sobre a gestão de recursos. Abrange tanto o espaço físico como o cultural - nem privado nem estatal - no qual os membros de uma comunidade local desenvolvem seu modo de vida sobre tudo ao decidir o que ter em comum com base em suas tradições e culturas. O desenvolvimento local nos municípios ou regiões com políticas públicas descentralizadas e decididas através de conselhos locais potencializam o capital social e a organização comunitária.

Levando em consideração as categorias do desenvolvimento sustentável, aqueles que vivem e trabalham no meio rural em sua individualidade (crianças, jovens, idosos, homens, mulheres), a unidade familiar como forma associativa de gestão do agroecossistema na unidade produtiva, o capital social como forma de gestão das relações nos âmbitos da comunidade, é possível, por meio de um diálogo participativo, contribuir com diagnóstico, planejamento, pesquisas, projetos, e definição de políticas públicas para a construção de um desenvolvimento rural sustentável, que inclua os campos econômico, social e ambiental.

## V - Conclusão

Nas últimas décadas as políticas públicas favoreceram um modelo de agricultura não sustentável, do ponto de vista econômico, social, cultural e ambiental. Na medida em que o Estado teve uma participação ativa na solidificação deste modelo de desenvolvimento, é papel do Estado rever estes instrumentos de política públicas e saldar uma dívida com o conjunto da sociedade que ficou excluída dos frutos deste desenvolvimento. Gradativamente as políticas públicas vêm caminhando nesta direção especialmente a partir do atual Governo.

No Brasil é muito recente a existência de uma política pública diferenciada para a agricultura familiar. A criação do Pronaf em 1996, foi, de certa forma, uma resposta à impossibilidade das políticas da modernização da agricultura de promover um desenvolvimento que fosse capaz de incluir o grande contingente de pobres do campo e impedir o êxodo rural e que contribuiu para aumentar a pobreza nas cidades.

O conceito de agricultura familiar ganhou espaço político no país, na medida que o modelo de desenvolvimento da revolução verde fracassou, surgindo como uma alternativa à proposta desenvolvimentista da modernização, centrada no desenvolvimento econômico via a industrialização na cidade e no campo.

No contexto atual, o processo de exclusão social, de concentração de riqueza e degradação ambiental, entre outros impactos negativos da modernização, dão lugar ao paradigma da sustentabilidade, no qual a agricultura familiar é um elemento estratégico. As políticas públicas avançam neste sentido e neste contexto o Pronaf, que se ajusta cada vez mais à demanda deste segmento social, tomando o cuidado de manter em sua concepção elementos fundamentais da reprodução da agricultura familiar, discutido neste documento, especialmente quando considerado o estudo realizado pela FAO/INCRA.

Os ajustes mais recentes do Pronaf, a partir da safra 2003/2004 tornaram o Programa mais inclusivo facilitando o acesso aos agricultores familiares mais pobres e também mais capitalizados, de acordo com a noção de ajustar a oferta de crédito às características dos agricultores familiares, na perspectiva da ascensão dos agricultores familiares para patamares produtivos maiores e mais estáveis.

De fato, não é possível dissociar a questão da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável. Dissociar a agricultura familiar de suas várias dimensões, social, econômica, ambiental e cultural entre outras é retroceder ao passado esquecer os avanços da sociedade, assim como colocar em risco a sustentabilidade, que ainda está em processo de construção.

Os estudos atuais que demonstram ter mais utilidade são os mais abrangentes em relação às dimensões da agricultura familiar, como é o caso do estudo da FAO/ INCRA, por contribuírem muito mais para a compreensão de sua complexidade e como as políticas podem apoiá-la na promoção do desenvolvimento sustentável.

As integração de políticas, tais como ambiental, social, econômica, agrária, de saúde, habitação, educação, infraestrutura, esporte, cultura e agrícola pode ser o caminho mais fecundo para promover tanto o fortalecimento da agricultura familiar como o desenvolvimento sustentável. Os esforços que o Governo Federal vem realizando no sentido de integrar políticas e ações dos ministérios vem colocando esta orientação em prática.

No campo da agricultura familiar, as ações da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA de integração entre vários Ministérios, em particular os ações conjuntas com o MCT, CNPq, MAPA, EMBRAPA, MF, CONCEPA e ASBRAER, entre outros atores ligados ao governo, assim como com as organizações da sociedade civil, vem contribuindo para tornar as políticas mais inclusivas, dando acesso a um contingente cada vez maior da agricultura familiar, nos dois extremos, os mais pobres e os mais capitalizados que ainda necessitam de benefícios, contribuindo assim para promover um rural mais igualitário, democrático, com preservação do meio ambiente, portanto criando condições para uma qualidade de vida melhor, e desta forma promovendo um desenvolvimento rural sustentável.

## Bibliografia

- BRUNTLAND, Gro Harlem et all. Nosso Futuro Comum – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. Ed. Rio de Janeiro : Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1991. 430 p.
- CAPORAL, Francisco Roberto y COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável : Perspectivas para uma Nova Extensão Rural In Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre,v.1, n.1, jan. mar. 2000 74 p.
- FAIRLIE, Simon et al. Ni Privado ni Estatal: Un futuro común... para quiénes? 2. Ed. Montevideo: Ed. Nordan-Comunidad, 1998. 236 p.
- FOLADORI, Guilherme y TOMMASINO, Humberto. El Concepto de Desarrollo Sustentable Treinta Años Después, Curitiba, 2000 19 p. Mimeografado.
- GLIESSMAN, Stephen R., Agroecologia : Processos Ecológicos em Agricultura Sustentável. 1. Ed. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 2000. 653 p.
- GROPPO, Paulo, Análise – Diagnóstico de Sistemas Agrários. Brasília : Departamento de Desenvolvimento Sustentável – FAO, 1991. Mimeografado.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique et alii , Novo Retrato da Agricultura Familiar : O Brasil Redescoberto : Brasília :Convênio FAO/INCRA, 2000. 74 p.
- HEEMANN, Ademar. Natureza e Ética. 2. Ed., Curitiba : Editora da UFPR, 1998. 224 p.
- Lopes, Ignez Vidigal et alii : Quem produz o que no campo : quanto e onde . Confederação da Agricultura Pecuária do Brasil ,Fundação Getúlio Vargas/ Instituto Brasileiro de Economia. Brasília : Coletânea Estudos Gleba 34, 2004. 164 p
- MUSSOI, Eros Marion, Integracion entre Investigacion y Extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo : el caso de Santa Catarina, Brasil. 420 p. Tese de Doutorado – Universidade de Cordoba, Espanha, 1998.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro, Agricultura e Meio Ambiente. Teorias e História do Progresso Técnico. 260 p. Tese de Doutorado – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ROSADO, Octavio Ruiz. Agroecosistema : El Tèrmino, Concepto y su Definición Bajo el Enfoque Agroecològico y Sistémico. In: LOERA, Jorge Gonzales et all (Org.) : Agroecología y Desarrollo Sustentable – II Seminário Internacional de Agroecologia. 1. Ed. México : Universidade Autónoma Chapingo, 1995. 334 p.

SILVA, Hur Ben Corrêa da. Agricultural Extension and Farmer Participation in Southern Brazil, Tese de Doutorado, University of London, London School of Economics and Political Science - LSE, Outono 2000.

VEIGA, José Eli. Ett alii, Brasilia : 2001O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Convenio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD) 104 p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro.

In : XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambu, MG. 32 p.

## 6. PRIORIDADE PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: POR QUE É TÃO DIFÍCIL?

Iara Altafin<sup>1</sup> e Luiz Augusto Rocha<sup>2</sup>

O Partido dos Trabalhadores tem sido, desde sua criação, um importante crítico do modelo da modernização tecnológica na agricultura, denunciando conseqüências como o êxodo rural, o aumento de violência nas cidades, a exclusão social, o aumento da fome, além dos efeitos sobre os recursos naturais, em especial a poluição de rios, degradação dos solos, destruição de florestas e redução da diversidade biológica. Coerentemente, o programa com o qual o partido assume o governo defende a promoção do desenvolvimento sustentável e a valorização dos agricultores familiares, atores penalizados no processo de transformação da agricultura brasileira. Em seu programa para o governo, o partido propõe o desafio de valorizar as múltiplas funções da agricultura: a garantia de abastecimento alimentar em quantidade e qualidade adequadas; a tarefa de alimentar a população e gerar excedentes exportáveis; manter e gerar postos de trabalho; recuperar e manter recursos naturais, preservando mananciais, reservas florestais e ecossistemas; realizar a reforma agrária. Ao se propor a enfrentar esse desafio, o partido, em seu programa para a presidência da República, dá grande relevância ao papel da agricultura familiar<sup>3</sup>.

Ainda em campanha, Lula recebeu apoio unânime das entidades representativas dos agricultores familiares e dos movimentos sociais do campo, que amplificaram a suas bases os compromissos do candidato: *“Vamos ganhar as eleições para resgatar a dívida com os trabalhadores sem terra, para fazer uma verdadeira reforma agrária, negociada e pacífica, no nosso país. Para defender a multifuncionalidade da agricultura familiar, que é capaz de simultaneamente gerar mais empregos, produzir alimentos de qualidade, preservar o meio ambiente e fixar o homem em sua terra natal”*<sup>4</sup>.

Aos que ainda estavam fora da terra, a *“verdadeira reforma agrária”* representava não só a promessa da desconcentração fundiária, como o ordenamento dos demais elementos essenciais à viabilização dos assentamentos: educação, pesquisa, assistência técnica, infra-estrutura e canais de comercialização. Para as

---

1 Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília – FAV/UnB. E-mail: altafin@unb.br.

2 Extensionista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater/DF. E-mail: luiderocha@ig.com.br.

3 Ver documento Vida Digna no Campo, que compõe o Programa do PT para as eleições 2002: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br).

4 Entrevista do então candidato Lula à Central Única dos Trabalhadores, em 2002: [www.cut.org.br/artigolula.htm](http://www.cut.org.br/artigolula.htm)

famílias com acesso a terra, que representam cerca de 85% dos estabelecimentos rurais brasileiros, a promessa de “defesa da multifuncionalidade” indicava a estratégia política de mudar a visão produtivista e modernizante da agricultura, focada na obtenção da produtividade das atividades e a maximização dos lucros. O então candidato assumia a valorização de funções potencialmente realizadas pela agricultura familiar, como, por exemplo, a manutenção da diversidade ambiental e das tradições e identidades locais, historicamente depreciadas.

Ainda se festejava o resultado da eleição quando as lideranças rurais já se articulavam para a corrida de ocupação de espaços no novo governo, nos dois meses da chamada transição democrática, período em que o presidente eleito definiu sua equipe. A participação dos movimentos sociais neste período, apesar das acirradas disputas entre diferentes grupos, demonstra o avanço da organização política do segmento. Como resultado, os agricultores familiares, a partir de primeiro de janeiro de 2003, viram cheios de esperanças seus “companheiros”, suas lideranças se tornarem secretários de Estado, diretores, superintendentes, chefes de gabinetes, assessores especiais.

Com a vitória de seu candidato à presidência e com seus representantes compondo o governo, cresce a expectativa em torno da valorização da agricultura familiar dentro da estratégia de desenvolvimento do país e seus interesses contemplados de forma expressiva nas políticas públicas. No entanto, em quase dois anos do governo Lula, os avanços estão ainda muito aquém do previsto nos planos de governo e da demanda dos movimentos sociais.

Este artigo busca discutir três conjuntos de fatores que podem contribuir para o entendimento das dificuldades de priorização do segmento da agricultura familiar nas políticas públicas brasileiras: a “invisibilidade” histórica do segmento e sua conseqüente desvalorização pela sociedade; a formação de alianças no processo recente de transformação da agricultura brasileira, moldando o aparato estatal; e a repetição de modelos convencionais de política agrícola, inadequados ao fortalecimento dos agricultores familiares.

## Os “atores invisíveis” da história nacional

As dificuldades de valorização do papel da agricultura familiar por parte da sociedade brasileira têm origens no início do período colonial. Na colonização do Brasil, o ruralismo do colonizador português não foi por opção ou adoção, mas imposto pelo conjunto de circunstâncias. Não era a agricultura que motivava os grupos dominantes portugueses a investirem nas custosas e arriscadas viagens ultramarinas, mas sim os metais preciosos e as especiarias, na expectativa de que fosse encontrada uma outra Índia. Nessa perspectiva, a descoberta do Brasil frustrou a intenção de se obter lucros rápidos. Assim, após os primeiros anos da presença portuguesa no Brasil, *“na ausência de riquezas que correspondessem à primeira expectativa, pois dos metais preciosos, fundamento desta, sinais não apareciam, cuidou-se de aproveitar a terra para a agricultura, o que era modesto consolo”* (Azevedo, 1929: 247).

Consolo realmente modesto quando se verifica a pouca ruralidade dos portugueses no período do descobrimento. A realização de atividades agrícolas não estava entre as prioridades de um reino de limites estreitos, com uma população em torno de um milhão de habitantes, já com forte concentração urbana, que buscava novas rotas comerciais e acesso a mercadorias e metais preciosos. Analisando o período, Gilberto Freyre afirma que “... em Portugal o mercantilismo burguês e semita, por um lado, e, por outro lado, a escravidão moura sucedida pela negra, havia transformado o antigo povo de reis lavradores no mais comercializado e menos rural da Europa” (Freyre, 2001: 97).

Assim, a exploração agrícola predominante na colônia tem, na sua origem, o caráter aventureiro, identificado por Sérgio Buarque de Holanda (1995) por suas características como a audácia, a imprevidência, a irresponsabilidade e a instabilidade, que só mobiliza esforços quando se trata de uma recompensa imediata. A ânsia de prosperidade sem custo e de riquezas fáceis observadas nos colonizadores portugueses indicariam, pois, o predomínio dos princípios aventureiros na colonização brasileira. “O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas a riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho. A mesma, em suma, que se tinha acostumado a alcançar na Índia com as especiarias e os metais preciosos” (Holanda, 1995: 49).

O tipo de aproveitamento agrícola da colônia é, pois, resultado do redirecionamento da sede de lucro dos grupos dominantes portugueses. “São interesses comerciais, triunfantes na Europa, e derivados dos valores que assoberbavam o reino, que ditam, por meio do Estado, a exploração social e econômica do Brasil” (Faoro, 1991: 110).

Tais interesses determinam a escolha por uma agricultura produtora de gêneros exportáveis de grande valor comercial, capaz de gerar altos lucros, realizada a partir de um sistema baseado no latifúndio monocultor escravista. O modelo de exploração agrícola implantado tem relação direta com os interesses de enriquecimento rápido dos colonizadores. Inicia-se aí a supremacia da função exportadora da agricultura sobre a produção de alimentos, a valorização das atividades rurais pela capacidade de gerar lucros e a depreciação de outras funções, como a de alimentar a população. Essa ênfase na agroexportação é tão significativa que chega a moldar a historiografia brasileira, que praticamente desconsidera a existência da produção de alimentos para o mercado interno e, por conseqüência, transforma seus protagonistas em “atores invisíveis”.

Por exemplo, na visão tradicional da historiografia brasileira, os engenhos são considerados auto-suficientes em termos alimentares, situação que se repete na *plantation* cafeeira. Essa tese foi recentemente contestada, e os estudiosos demonstram que os alimentos oriundos dos latifúndios sequer eram suficientes para sua manutenção, não respondendo, portanto, para o abastecimento das crescentes povoações<sup>5</sup>. Mostram, inclusive, a diversificação da produção agrícola no período

---

5 Ver Fragoso, 1990; Fragoso e Teixeira da Silva, 1990, Fragoso, 1998; Linhares e Teixeira da Silva, 1981; Linhares e Teixeira da Silva, 2000.

minerador. O primeiro argumento para a existência de produções autônomas de alimentos se dá pela constatação da sistemática recusa dos latifundiários de cultivar alimentos em suas terras, desobedecendo a repetitivas edições de alvarás e provisões régias. São freqüentes os registros de normas obrigando cultivos alimentares, como a que estabelecia o plantio de mandioca em área equivalente à destinada às culturas de exportação (Provisão de 24/04/1642) ou a que determinava o plantio de 500 covas de mandioca por escravo de serviço (Alvará de 25/02/1688). Esse tipo de legislação prossegue por todo o século 18, recebendo em resposta o habitual descumprimento por parte dos grandes proprietários. Assim, a sistemática recusa dos latifundiários em cultivar alimentos em suas terras, em toda a trajetória da agroexportação açucareira, “... incentivou o desenvolvimento de áreas inteiras do Recôncavo e também mais ao sul, onde a agricultura organizou-se em função do mercado representado pelos engenhos do Recôncavo e pela cidade de Salvador. Jaguaribe, Maragogipe e, mais tarde, Nazaré das Farinhas tornam-se centros de pequenos e médios produtores” (Cshwartz, apud Fragoso, 1998: 205 e 206).

Dados de inventários *post-mortem* de grandes proprietários no Rio de Janeiro também mostram que as áreas com roças e o número de animais estariam bastante aquém das necessidades de alimentação de seus familiares, empregados e cativos. Desta forma, as unidades exportadoras tinham que recorrer ao mercado para adquirir animais e alimentos básicos. “Parece claro que, em relação ao abastecimento, as áreas exportadoras eram caudatárias de regiões não-exportadoras” (Fragoso, 1998: 101). O autor argumenta que “além de senhores e escravos encontramos (no século XIX e nos anteriores) outras categorias sociais, outras formas sociais de produção (como a camponesa, com o uso adicional ou não do trabalho cativo) e mesmo outras formas de extorsão de sobretrabalho (a exemplo da pecuária extensiva do Rio Grande do Sul e de Goiás)” (Fragoso, 1990: 132).

A fácil visualização da atividade agroexportadora se dá pela grande necessidade de capital inicial, altos riscos e grandes lucros, sendo para poucos empresários. Em sentido oposto, a pouca visibilidade do comércio interno de alimentos se deve a seu lucro estar diluído numa longa cadeia de intermediários, com uma multiplicidade de atores, resultando em taxas de acumulação inferiores àquelas praticadas no comércio exterior. Mesmo envolvendo um grande número de pessoas, a visibilidade econômica do mercado interno teria sido obscurecida pela pujança da agroexportação.

Diversas formas sociais de produção existentes na colonização foram negligenciadas pelos historiadores brasileiros, por muito tempo. Uma delas é identificada como “protocampesinato escravo” constituindo-se na chamada “brecha camponesa”<sup>6</sup>. A historiografia clássica já apontava a produção para o auto-consumo,

---

6 Denominação dada às atividades econômicas realizadas pelos escravos, nas colônias escravistas, fora do sistema de plantation ou da atividade central de agroexportação (Cardoso, 1987).

cujo interesse do fazendeiro visava à redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho. Porém, o trabalho do escravo em seu lote gerava excedentes e também tinha a função de ligar o escravo à fazenda e evitar fugas que, caso ocorressem, resultariam na revogação da concessão de uso da terra.

Estudos atestam a existência de engenhos que adotavam esse sistema e davam aos cativos a possibilidade de dispor livremente dos excedentes produzidos. “*O Engenho de Santana, em 1789, comprava os excedentes aos negros a uma tarifa cerca de um terço abaixo do preço do mercado, o que torna fácil entender por que os escravos deste engenho desejavam acesso direto ao mercado de Salvador*” (Cardoso, 1987: 96). Diversos outros documentos são apontados pelo autor para exemplificar o protocampesinato, situação defendida com a justificativa de que “*o escravo que possui roça, nem foge, nem faz desordens*” (Cardoso, 1987: 105).

Também a contribuição dos índios no abastecimento alimentar da colônia tem sido negligenciada. No início da colonização, foram eles os responsáveis pelo fornecimento de alimentos para os portugueses, em troca de ferramentas, o que acarretou na transformação de seu sistema de produção (Amaral, 1958). Até o fim da escravidão dos índios, no século 17, há registros de protocampesinato índio em algumas regiões do País, como no Pará. Cardoso (1987: 97) analisou documentos de jesuítas que relatam a existência de escravos índios que viviam em grandes fazendas, cultivavam em lotes de terra cedidos para produção de alimentos e vendiam excedente aos seus donos ou fora da fazenda, num exemplo típico de “brecha camponesa”.

Compunha ainda o grupo de produtores de alimentos do período colonial os mestiços de branco com índia, que eram livres, filhos bastardos dos senhores de engenho, mas sem direito a herança. Esses ocupavam terras marginais e, em grande parte, viviam da agricultura, fornecendo alimentos para os engenhos e para as vilas.

Situação parecida enfrentavam os brancos excluídos pelo “morgadio”, regime que tornava o primogênito herdeiro legal dos bens do fazendeiro, transformando os outros filhos numa espécie de agregados. O “morgadio”, que durou até 1835, impedia a dispersão da riqueza pela herança, mas não evitava a abertura de novas áreas e a formação de propriedades pela ocupação e uso da terra. Em situações de litígios familiares, as áreas abandonadas, onde o solo “cansado” já não apresentava condições ideais de fertilidade, eram ocupadas pelos filhos não herdeiros, excluídos por ordem do novo dono das terras (Martins, 1986: 32). Em outros casos, os filhos não herdeiros obtinham nova concessão da sesmaria nas áreas das fazendas por eles constituídas. Devido à falta de capital para implantação de uma agricultura de exportação, muitas dessas novas fazendas eram destinadas à produção de gêneros para o mercado interno.

Vale destacar que a situação do mestiço era estruturalmente diferente daquela vivida por um branco não herdeiro. As normas de ocupação da terra “... *permitia a um branco deserdado pelo morgadio abrir a sua própria posse, onde pudesse, e obter assim a sua sesmaria. Já um mestiço pobre podia abrir a sua posse, mas,*

*devido aos mecanismos tradicionais de exclusão que alcançavam o impuro de sangue, dificilmente podia tornar-se um sesmeiro” (Martins 1986: 34).*

Dentro dessa multiplicidade de atores e formas de produção, verifica-se, inclusive, o uso de mão-de-obra escrava, paralela àquela realizada pela família de agricultores livres. Fragoso (1990) identifica, por exemplo, unidades produtivas de *roceiros*, voltadas à produção de alimentos, onde o trabalho de agricultores livres proprietários de pequenas parcelas de terra é complementado pelo trabalho escravo. Em outras regiões analisadas, são identificados agricultores trabalhando em forma de *parceria*, situação verificada mais fortemente no Rio de Janeiro, em que a produção é dividida com o proprietário e o trabalho era complementado pela mão-de-obra escrava.

Essas outras formas sociais de produção, diferentes daquela relacionada a senhores e escravos, raramente receberam referência na historiografia clássica. É só com a imigração europeia, durante o Império, que as pequenas unidades de produção familiar começam a receber atenção e registro. Os embates dos imigrantes nas áreas de ascensão da cultura cafeeira, onde a grande fazenda impedia o acesso a terra aos trabalhadores europeus, estão presentes na história do país. Da mesma forma, o espírito desbravador na ocupação do sul do Brasil permeia o imaginário nacional, que vê o agricultor familiar da região como um ator diferenciado, devido a sua origem europeia. Porém, para o conjunto do país, a visão clássica sobre o produtor de alimentos colocou um estigma sobre a agricultura familiar que, via de regra, é vista como um setor atrasado cuja atividade produtiva tem pouca relevância no contexto econômico, o que explica, em parte, a dificuldade atual de valorização do agricultor familiar.

### **Alianças entre capitais e controle das instituições públicas**

A transição de uma economia agro-exportadora para novas bases urbano-industriais, no pós-guerra, caracterizada pela diversificação da produção e a ampliação do consumo é, em tese, potencializadora da valorização dos atores responsáveis pela produção de alimentos. Porém, é desse período da história do país, que começa no governo de Getúlio Vargas, a visão do rural como um universo de atraso a ser superado, com seu indolente agricultor, em contraposição ao dinâmico cidadão urbano. O novo projeto para o trabalho proposto por Vargas, agora um trabalho de massa, frenético, tem como oposição a imagem de um meio rural lento e preguiçoso. *“São tempos modernos, onde o ritmo urbano, fabril, intenso... sobrepuja o ritmo do campo, o tempo agrário das estações, dos ciclos da terra, marcados pelo trabalho agrícola” (Linhares e Teixeira da Silva, 1999: 116).*

É também desse período o avanço dos movimentos sociais em nível mundial, que resulta em valorização do papel da classe trabalhadora, em especial à participação do campesinato na transformação social. Além disso, o crescimento dos movimentos de esquerda na América Latina fortalece as reivindicações dos trabalhadores, urbanos e rurais. No Brasil, o crescimento das lutas no campo e a

ação de partidos da esquerda levam à unificação de diversos tipos de agricultores e de relações de produção sob o conceito de camponês, que busca “*expressar a unidade das respectivas situações de classe e, sobretudo, que procuram dar unidade às lutas dos camponeses*” (Martins, 1986: 22). Porém, mesmo com a ampla participação política no processo de desenvolvimento, é breve a convergência em torno da necessidade de transformar a concentração da propriedade da terra no país, vista à época como responsável pela baixa produtividade rural e importante entrave à industrialização e ao crescimento econômico. Após o golpe de 1964, mantém-se o diagnóstico da agricultura como um setor retardatário, e adota-se não a alternativa de desconcentração fundiária, mas a modernização tecnológica como caminho para superação do atraso do setor. Assim, o regime militar dá uma resposta técnica à questão fundiária. Aos clamores da reforma agrária, os militares tinham a resposta política de combate ao comunismo e o paliativo da colonização e de mudanças na legislação trabalhista rural.

O conjunto de agricultores passa a ser classificado quanto ao tamanho de suas áreas e de sua produção, divididos em pequenos, médios e grandes produtores. Interessava assim escamotear desigualdades como o acesso a terra, por exemplo, e estabelecer categorias operacionais, visando à aplicação diferenciada das políticas públicas. “... *pode-se afirmar que o conceito de pequena produção contribuiu para uma relativa despolíticação do tema. (...) ao conceito de campesinato associava-se, sobretudo um conteúdo político e ideológico que se torna profundamente nuanceado no conceito de pequena produção*” (Porto, 1997: 29).

É importante resgatar as alianças que se estabeleceram e o arcabouço administrativo e institucional que se construiu no período da modernização conservadora, aspectos que compõem os fatores que dificultam a valorização da agricultura familiar.

A política agrícola que se implanta após o golpe de 64, além de abrangente, com mecanismos articulados e controlados pelo aparato institucional criado pelo Estado, está subordinada à política econômica global do País. Com a prioridade governamental focada no desenvolvimento urbano-industrial, os estímulos enviados à agricultura visavam à modernização tecnológica de forma a garantir o abastecimento urbano e o fornecimento de matérias primas a baixos preços; desenvolver a produção de exportáveis agrícolas para assegurar divisas necessárias à expansão industrial; e abrir novo mercado a produtos industriais como máquinas e insumos agrícolas.

O papel indutor do Estado e a priorização de determinados setores podem ser identificados nos diferentes instrumentos de política. Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a disponibilização de recursos fica condicionada à capacidade de oferta de garantia, relacionada à posse da terra, e na vinculação do uso dos financiamentos para aquisição de insumos industriais. Na pesquisa agrícola, além do fortalecimento da ação do Estado com a criação da Embrapa, observa-se sua importância pelo aporte financeiro que recebe no orçamento, e a indução pela destinação dos recursos por tipo de produto. Os investimentos eram

prioritariamente dirigidos a pesquisa em produtos exportáveis, como a soja e a laranja, e a grupo específico de produtos domésticos com maior valor de mercado, como o tomate, a cebola e a batata.

Na extensão rural, praticamente toda ela governamental à época, os trabalhos realizados até 1964 ainda estavam voltados para pequenos e médios estabelecimentos rurais. Além disso, a forma de acesso a terra não era utilizada como critério para a prestação dos serviços. Entre 1967 e 1968, é determinada a ampliação da “clientela” da extensão rural, com a inclusão de grandes estabelecimentos, “...visando à obtenção de maior impacto no aumento da produção agrícola e na melhoria geral dos índices de produtividade” (Brasil, 1968, apud Fonseca, 1985: 173). Além disso, recomendava-se que os extensionistas dessem “...preferência à orientação de produtores que sejam proprietários dos estabelecimentos, tendo em vista que a propriedade constitui uma importante condição prévia para o desenvolvimento subsequente” (Brasil, 1968, apud Fonseca, 1985: 173).

A ação governamental, por meio das suas instituições, acontece no sentido de dar nova dinâmica à agricultura, visando à promoção do modelo de crescimento econômico acelerado, tido como propulsor do desenvolvimento. É assim que, com os incentivos voltados aos grandes proprietários, o Estado atua de forma a viabilizar a articulação entre agricultura e indústria, orientando o crédito rural, a pesquisa e a extensão rural para as regiões com maior capacidade de resposta e para determinados produtos mais dinâmicos. A estes instrumentos somaram-se outros, como a política de preços mínimos, assegurando a renda do agricultor, e de seguro agrícola, previsto para operações de financiamento, protegendo o setor bancário dos riscos que os fatores climáticos impõem à produção agrícola.

Essa ação do Estado, orquestrando os diferentes mecanismos de política agrícola anteriormente citados, resultou numa profunda mudança na dinâmica da agricultura brasileira, que fica então atrelada às formas de expansão industrial, a partir do desenvolvimento dos complexos agroindustriais (CAI), formados inicialmente pelas indústrias de insumos e máquinas agrícolas e, posteriormente, pela expansão do setor processador de matérias primas. Como explica Graziano da Silva (1996: 24), “A constituição do CAI surge como produto da modernização; a partir daí, a manutenção e a expansão do CAI passam a constituir o principal vetor da modernização da agricultura”. É importante resgatar a forma de atuação dos instrumentos de política para a consolidação do CAI. De um lado, o crédito era concedido a partir de linhas específicas de financiamento a sementes geneticamente melhoradas, insumos químicos, rações, medicamentos, agrotóxicos e máquinas agrícolas. Os subsídios previstos no SNCR funcionavam como uma ampliação de incentivos já concedidos quando da instalação de agroindústrias, como isenção fiscal, fornecimento de infra-estrutura, facilidades para aquisição de terrenos. E, como já visto, a pesquisa e a extensão rural atuavam de forma a garantir o mercado para os produtos agroindustriais, a partir das ações de difusão do pacote tecnológico. Assim, a consolidação de grandes grupos agroindustriais foi possível devido ao

conjunto de políticas implementadas pelo Estado, especialmente na década de 1970, com uso de pesados incentivos e subsídios, fortalecendo ainda o sistema bancário comercial.

Dentre os resultados, já bem conhecidos, destacamos a diversificação da pauta de exportação de produtos agrícolas e a manutenção da prioridade do papel da agricultura de gerar divisas e de manter o equilíbrio da balança comercial brasileira. Também se ressalta a forte articulação intersetorial, não havendo mais uma dinâmica comum a toda a agricultura, mas dinâmicas próprias de cada complexo específico, como o avícola, do leite ou da laranja. “*Em alguns a parte industrial a montante pode ter peso maior, em outros pode ter maior importância a indústria a jusante, em outros o mercado interno, em outros o mercado externo...*”, explica Graziano da Silva (1996: 33).

Por fim, mas não menos relevante, é necessário destacar a integração de capitais, ou seja, a vinculação entre interesses das agroindustriais e dos segmentos financeiros. É a face agrária dos grandes capitais, “... não oposta, mas articulada às faces industrial e financeira” (Graziano da Silva 1996).

Também é importante observar que as benesses públicas aos CAIs não são mais tão visíveis como durante o período de vigência do SNCR, o que não significa que não existam. Com a transformação da agricultura e a consolidação dos CAIs, as relações com o Estado se fragmentaram e se especializaram. Manifestações concretas desse processo podem ser observadas na política de preços, quando grupos específicos utilizam seu poder de mobilização e de influência, e recorrem à regulação do Estado quando conflitos internos entre os elos do complexo comprometem seu equilíbrio e lucratividade.

Outro exemplo de apropriação do Estado, que responde a pressões de grupos particulares para o atendimento de seus interesses próprios, vem dos setores voltados à exportação. Para estes grupos, o lobby ocorre muito mais fortemente junto a órgãos ligados ao comércio exterior, fixando cotas e taxas de exportação, junto às autoridades do setor agrícola. Setores exportadores da agricultura se beneficiam, por exemplo, com a eliminação de tributação e controle sobre as exportações. O padrão de produção agrícola que se implantou no Brasil desde o processo de modernização incorpora a lógica dos CAIs, com diferentes vinculações que se ramificaram na estrutura do Estado, restando pouco espaço à agricultura familiar, seja pelas dificuldades de penetração junto ao aparato institucional, seja pela dificuldade em se organizar politicamente para a atuar na mudança da política agrícola.

## **Políticas para a agricultura familiar**

No processo de redemocratização do País, na década de 1980, a retomada da organização dos movimentos sociais no campo desfaz a previsão de que o desenvolvimento capitalista levaria ao desaparecimento dos caipiras, camponeses ou pequenos produtores. Observa-se no período uma mudança na forma de

intervenção do movimento sindical dos trabalhadores rurais, que ganha mais visibilidade ao abrir o foco de atuação, até então centrado em reivindicações trabalhistas, para demandas por terra e por políticas agrícolas específicas, que passam a compor a pauta de seus congressos e manifestações. Observa-se ainda o surgimento de novos grupos de luta pela terra e pelos interesses dos agricultores familiares, cada vez conquistando mais espaço nas esferas decisórias. A reorganização desses grupos contribui, por exemplo, para a obtenção de mecanismos legais para a diferenciação de tipos de agricultores na Lei Agrícola, de 1991. No texto da lei fica reconhecida a heterogeneidade dos estabelecimentos rurais que realizam a produção agrícola brasileira, em diferentes aspectos como estrutura fundiária, nível tecnológico, emprego de mão-de-obra, entre outros.

O termo agricultor familiar se consolida e é difundido nos diferentes setores da sociedade. O fato de ser utilizado como um guarda chuva conceitual, apesar de abrigo diferentes situações de agricultura familiar, facilita o processo de conquista de espaço. Sua contribuição ao desenvolvimento do país é propalada, tanto por sua expressão numérica, como por sua capacidade de fornecer alimentos à sociedade, mesmo com o pouco acesso ao crédito e a terra. Também ganha relevância sua função na geração de emprego, na medida em que são divulgados dados que mostram que pelo menos sete de cada 10 pessoas ocupadas no campo estão em estabelecimentos familiares (INCRA/FAO, 2000).

Nesse contexto, e para responder às pressões, o governo de Fernando Henrique Cardoso cria o Ministério Extraordinário da Política Fundiária, depois transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Buscando dar uma resposta às demandas por crédito, formula o Provape – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, em 1994, voltado aos agricultores organizados em associações ou cooperativas, tendo sido uma experiência de abrangência restrita e impactos reduzidos; lança em 1995 o Planaf - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, embrião do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado no ano seguinte.

O Pronaf se dispunha a “... estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, de forma a produzir um novo modelo agrícola nacional” (MAA, 1996:11). Porém, tendo sido concebido dentro do tradicional Ministério da Agricultura, o programa pouco esclarecesse sobre este “novo modelo agrícola” ou sobre medidas concretas para provocar as mudanças propostas. Desde sua criação, em 1996, o programa passou por diversas transformações e mudanças de comando. Foi transferido para o MDA, em 1999, quando adota a divisão dos beneficiários do crédito por grupos e passa a gerenciar o financiamento direcionado ao público da reforma agrária. Também avança na gestão descentralizada dos recursos para investimentos em infra-estrutura, com o fortalecimento de conselhos municipais e estaduais.

No entanto, os resultados mostram que, apesar da retórica em defesa do desenvolvimento sustentável, o programa mantém um viés produtivista, com o

financiamento agrícola se consolidando como o carro chefe. Dentre as avaliações sobre a linha de crédito<sup>7</sup>, destaca-se o foco na renda como critério principal para estratificação dos beneficiários. Como visto anteriormente, os agricultores familiares apresentam importantes diferenças de origens, que resultam num complexo mosaico de tipos que enfrentam realidades distintas e reúnem diferentes capacidades de resposta aos incentivos do Pronaf. Por não conseguir incorporar essas diferentes situações, o acesso aos financiamentos foi desigual, com forte concentração na Região Sul e nos agricultores mais capitalizados, classificados como Grupo D. Com a implementação, em 2002, de mecanismos de acesso aos agricultores do Grupo B, mais periféricos, observa-se uma tendência inversa, ainda no governo FHC. Porém, persiste a concentração de recursos em unidades familiares consolidadas (em 2002, o Grupo B ficou com apenas 4,3% do total financiado pelo Pronaf).

Os propósitos originais de articulação das ações vão aos poucos perdendo força e aumenta a distância entre as linhas do programa. Ao contrário do crédito, a linha de ação de financiamento de infra-estruturas nos municípios evoluiu no sentido das localidades periféricas, chegando em 2002 com 60% dos municípios beneficiados localizados no Norte e Nordeste. Os critérios de seleção das localidades também foram avaliados como tendo permitido a inclusão dos municípios mais carentes. Um dos importantes efeitos do Pronaf Infra-estrutura foi seu potencial indutor do fortalecimento da organização local e da participação social na gestão de políticas públicas, principalmente por meio dos conselhos municipais. O problema identificado nos primeiros anos do programa, de planos municipais construídos em gabinetes, vai sendo superado pelo fortalecimento da participação dos atores locais e ampliação das discussões sobre o processo de desenvolvimento do município, e os conselhos vão deixando de ser apenas gestores dos recursos do Pronaf Infra-estrutura.

Porém, a principal conclusão dos estudos sobre essa linha do programa foi a necessidade de se ampliar a articulação das políticas, avançar para uma atuação mais global, de forma a que as organizações dos agricultores fossem capazes de realizar a missão de alavancar as potencialidades locais. Fica evidente a importância dos conselhos municipais na construção de um modelo de gestão de recursos públicos mais participativo, condição essencial para uma melhor distribuição de renda no País. Mas fica também evidente a existência de “*dois Pronaf, um para a agricultura mais consolidada, e outro para os agricultores familiares marginalizados*” (Ferreira, Silveira e Garcia, 2001: 526), e a necessidade de superação desse descompasso.

No início do governo Lula, a acomodação dos grupos que representam os agricultores familiares e as diferenças entre eles levam a uma transformação da estrutura do MDA, com a criação de novas secretarias e reordenamento das já existentes. Assim, parte das ações de fortalecimento da agricultura familiar, até

---

7 Ver Ministério do Trabalho, 1999; Silva, 1999; Ferreira, Silveira e Garcia, 2001; e Altafin, 2003.

então sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF, passa à nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Esse fracionamento de ações e as disputas entre as entidades que representam os agricultores familiares têm dificultado ainda mais a articulação dos esforços para construção de uma política global e para a superação do descompasso acima mencionado.

Outro importante obstáculo tem sido a dificuldade de transformação dos mecanismos de políticas públicas, uma vez que os convencionais são inadequados à promoção das múltiplas funções da agricultura familiar, por serem focados nas atividades agrícolas, restritos ao aumento da produtividade e à viabilidade econômica das atividades. A valorização da agricultura familiar requer um novo ordenamento, a começar pela ruptura com modelos que determinam normas padronizadas para todo o país e pela necessária construção de mecanismos e processos específicos às diferentes realidades. As alternativas para promover a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento são pouco multiplicáveis, quase sempre específicas aos ecossistemas e muito exigentes em conhecimento. O adequado seria o ordenamento de políticas diferenciadas para, pelo menos, grandes agroecossistemas, como a mata atlântica, a caatinga, os cerrados e a Amazônia. O tratamento em separado é justificado pela grande diversidade interna de cada um deles, com problemas ambientais diferentes em cada um dos sistemas de produção praticados pelos agricultores familiares, o que resulta na necessária diferenciação das alternativas de solução (MMA, 2000).

Porém, o que se verifica é que continua o uso de mecanismos convencionais, com ênfase no crédito e na valorização da produtividade agrícola. Mesmo quando observamos as ações específicas de crédito do Pronaf, vamos verificar que a estratégia geral repete o modelo convencional e as mudanças propostas são localizadas. Observa-se que, no último ano, houve o avanço em termos de facilitação de acesso ao crédito para a produção agroecológica, mas ainda trata-se de ações pontuais e fragmentadas<sup>8</sup>. A prioridade continua sendo para o cumprimento de metas quantitativas, como volume de recursos emprestados e número de contratos firmados, em detrimento dos aspectos qualitativos. O aumento dos recursos do Pronaf é alardeado, por exemplo, sem que haja adoção de mecanismo de controle sobre sua utilização. Em termos gerais, o programa incentiva a adoção de pacotes tecnológicos convencionais, pois estes ainda são os indicados pela pesquisa, aceitos pelas instituições financeiras e programas de seguro da produção, como o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro – em sua nova forma, voltado aos agricultores familiares, denominado “Proagro Mais”. Por outro lado, não há qualquer sistema de controle que permita identificar como os recursos vêm sendo utilizados, não sendo possível saber, por exemplo, qual tem sido a magnitude do uso de agroquímicos.

---

8 Entidades que congregam os defensores da agroecologia reconhecem avanços na adequação das normas do crédito, mas enfatizam que as ações do governo são insuficientes e sem integração (ver Boletim no. 10 do Instituto de Estudos Socioeconômicos: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br))

O governo mantém o uso convencional de instrumentos econômicos, ao invés de estimular potencialidades da agricultura familiar na promoção das diferentes dimensões da sustentabilidade. Processos produtivos que resgatem valores culturais ou mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente, por exemplo, poderiam ser induzidos com a concessão de incentivos fiscais. Agricultores familiares que preservam nascentes em suas propriedades ou que usem tecnologias ambientalmente mais amigáveis poderiam ser premiados com a redução de parte dos encargos dos financiamentos ou da carga de impostos. O mesmo mecanismo pode ser utilizado para incentivar a adoção de sistemas de irrigação mais econômicos em termos de uso de água.

A subvenção a empréstimos já vem sendo usada no Pronaf, mas ainda com o viés produtivista. O programa poderia premiar com taxas de juros menores os agricultores que realizam atividades desejáveis ao equilíbrio ambiental, como plantio direto sem herbicidas, cobertura de áreas na entressafra, controle biológico de pragas, rotação de culturas, adubação verde, entre outros. Outro exemplo seria a recomposição de áreas de reserva legal. Empréstimos em condições mais favoráveis seguramente motivariam os agricultores a recompor áreas de matas ou a aderir a tecnologias limpas. Visando à sustentabilidade, o Pronaf deveria avançar em sua política de subvenção para promover o manejo sustentável dos agroecossistemas, usando incentivos econômicos para promover, entre os agricultores familiares, um novo modelo de agricultura.

Nesse sentido, é essencial que se avance na construção de um novo serviço de assistência técnica e extensão rural (Ater), adequado aos novos desafios. A criação de uma política nacional de Ater ainda não resultou em mudanças significativas no campo, na prestação do serviço junto aos agricultores. Também neste serviço ocorre uma fragmentação do esforço governamental, com parte das ações reunidas na SAF; outra parte, voltada aos assentamentos de reforma agrária, seguindo o direcionamento do Incra; além dos serviços de Ater financiados por projetos específicos, como é o caso da orientação técnica prevista no Pronaf Florestal, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente. Essa situação contraria a perspectiva de uma política convergente de Ater, com o respeito às diferenças entre as entidades prestadoras do serviço, mas também com a necessária unicidade de objetivos.

Devemos considerar que a abrangência do serviço de extensão rural tem sido historicamente muito baixa frente ao número de agricultores familiares. Em meio às reformas neoliberais na década de 1990, a retirada da extensão rural como responsabilidade do Estado fez diminuir ainda mais a já deficiente orientação aos agricultores, com o agravante de que os impactos com a perda da coordenação nacional e o corte de recursos federais foram mais desastrosos para os estados mais carentes. Em termos da capacidade de atendimento, o Nordeste, onde está a maior concentração de agricultores familiares, é onde a cobertura do serviço é pior, com a orientação chegando a apenas um em cada quatro agricultores familiares.

Quando se avalia a política de crédito rural em relação à Ater, observamos que a sistemática de atrelar o pagamento da orientação técnica ao financiamento

não apenas foi mantida, mas até ampliada, no atual governo. Esta prática, de cunho produtivista, motiva a atuação da orientação técnica para que a receita prevista no projeto de crédito seja equivalente ao ressarcimento ao banco, o que resulta em desconsideração da natureza diversificada da produção familiar, seus valores e tradições. A ampliação da sistemática de pagamento a projetos técnicos com recursos do crédito, para o grupo B do Pronaf, no início de 2004, é um agravante ao problema. Sendo a Região Nordeste onde se concentrou até agora cerca de 85% do crédito do Grupo B, e considerando-se a carência na região de assistência técnica permanente, conclui-se que os agricultores menos capitalizados ou estão assumindo dívidas sem a necessária orientação técnica, ou estão não apenas arcando com o pagamento da Ater, como recebendo uma assistência pontual, focada apenas nas atividades financiadas.

Sem a componente educacional, a orientação técnica e o caráter motivacional, realizados pelos serviços de ATER, necessariamente públicos, podendo ser governamentais ou não-governamentais, é possível afirmar que se inviabiliza qualquer esforço de promoção da agricultura familiar.

A SAF tem buscado a recuperação das entidades governamentais de extensão rural com ações como, por exemplo, o financiando de equipamentos, material de informática, veículos e combustível, para entidades que priorizem a orientação aos agricultores familiares voltada à agroecologia e meio ambiente, tecnologias apropriadas, agroindústrias, organização rural e atividades não agrícolas. Também têm sido feitos esforços de formação em agroecologia, voltada aos agentes de extensão rural, governamentais e não governamentais, que deverão atuar como multiplicadores nos estados. No entanto, é previsível que esses agentes encontrem grandes dificuldades de atuação, uma vez que o foco do governo continua sendo em torno do cumprimento de metas quantitativas, em especial de aplicação dos recursos do crédito. E nos municípios, a ênfase ainda é no aumento da produção agrícola municipal, o que leva à pressão para o atendimento aos agricultores com melhores condições de resposta. A promoção da agricultura sustentável e a valorização de funções como preservação ambiental e resgate cultural ainda continuam restritas aos documentos e discursos.

### **Considerações finais**

Ao apresentarmos diferentes fatores que ajudam a explicar a dificuldade da valorização da agricultura familiar dentro da estratégia de desenvolvimento do país e da adoção de medidas concretas que dêem prioridade aos interesses do segmento, fomos motivados pela constatação de que, mesmo tendo vencido as eleições presidenciais e colocado seus representantes dentro do governo, os agricultores familiares continuam recebendo apoio aquém do que demandam e do que estava previsto nos planos de campanha.

Algumas sugestões de alternativas podem ser sugeridas, para contribuir na superação das dificuldades apontadas. Para vencer os problemas decorrentes da

“invisibilidade” dos atores sociais hoje denominados agricultores familiares, acreditamos ser preciso um grande esforço de recontar a história. É preciso dar visibilidade histórica a estes atores, para que eles possam ser respeitados pela sociedade brasileira, por todo seu esforço na construção do país. As contribuições recentes da historiografia sobre o papel dos agricultores voltados à produção de alimentos precisam ser incorporadas aos livros escolares, ainda norteados pela visão clássica. Também é essencial ampliar os esforços que vem sendo realizados, de mostrar a importância dos agricultores familiares hoje, por meio de feiras, participação em exposições e pela divulgação na mídia.

Diferentemente da década de 1970, quando o regime militar impunha pela força seu projeto de modernização e dispunha de recursos internacionais abundantes, o governo hoje deve assumir uma opção clara na priorização de recursos limitados que, felizmente, construir sua viabilização dentro das regras democráticas. Assim, é necessário que sociedade entenda a importância das funções da agricultura familiar e possa garantir as alianças que irão levar à sua valorização. A sociedade tem sido informada pelos diversos meios de comunicação de massa sobre as supersafras de grãos e os números da exportação da soja, suco de laranja e carne, por exemplo. Por outro lado, os moradores das cidades pouco conhecem sobre o sentido da produção familiar para o desenvolvimento do interior do país, o valor das tradições culturais nos processos produtivos, a importância da diversificação da produção para o equilíbrio ambiental e a relevância das unidades familiares na geração e manutenção de ocupações produtivas.

Na atual dinâmica da agricultura, dos CAIs e da forte articulação de capitais, a agricultura familiar terá espaços de avanço na medida em que conseguir melhores formas de inserção nas cadeias produtivas, ou que, ao mesmo tempo, construir espaços alternativos. Estes últimos tanto podem ser novos produtos, como novos mecanismos de inserção, como vem sendo proposto pelos incentivadores do comércio solidário. No entanto, para qualquer das opções, faltam informações. É preciso muito investimento na busca de conhecimento que apóie a racionalidade da agricultura familiar e não que a destrua. Nesse campo, os investimentos governamentais ainda têm sido irrisórios.

Ao lado da pesquisa devem estar os demais instrumentos de política, como extensão, educação rural e crédito, por exemplo, orquestrados num mesmo sentido. Para tanto, os grupos que evocam a representatividade da agricultura familiar precisariam atuar com unidade, usando a agudeza com que identificam suas diferenças para identificar e valorizar os aspectos que os une. Temos uma amostra de articulação eficiente quando observamos o grande agronegócio, que apesar dos interesses intersetoriais, atua como bloco, como, por exemplo, na conquista de regras de exportação ou renegociação de dívidas. Já no segmento da agricultura familiar, as disputas por espaço de poder no governo e, conseqüentemente, por maiores fatias dos recursos, impedem uma ação mais coesa e mais conseqüente. A permanecer assim, as mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar estarão fadadas a continuarem pontuais e fragmentadas e serão reduzidas as possibilidades de alteração do quadro de desigualdades no campo.

## Bibliografia

- ALTAFIN, Iara. *Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar*, 2003, tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília/DF.
- AMARAL, Luiz. *História Geral da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958, volume 1, 2ª. ed.
- AZEVEDO, J. Lúcio de. *Épocas de Portugal Econômico. Esboços de História*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1929.
- CARDOSO, Ciro Flamarion. *Escravo ou Camponês? O Protocampesinato negro nas Américas*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. O trabalho na Colônia. In: LINHARES, Maria Yedda (org.) *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. 9 ed. São Paulo: Editora Globo S.A, 1991.
- FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando G.; e GARCIA, Ronaldo C. Agricultura Familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia e CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.
- FONSECA, Maria Teresa Lousa da. *A Extensão Rural no Brasil: projeto educativo para o capital*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- FRAGOSO, João Luis. Economia Brasileira no Século XIX: Mais do que uma Plantation Escravista-Exportadora. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. Cap. 5, p.131-176.
- \_\_\_\_\_. *Homens de grossa aventura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala*. 43ª. Edição. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura: o Brasil redescoberto*. Brasília: MDA, 2000.

- LINHARES, Maria Yedda e TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *História da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Terra Prometida. Uma História da Questão Agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Terra e Alimento: Panorama dos 500 anos de Agricultura no Brasil*. Brasília: Embrapa, 2000.
- MAA. *PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, 1996.
- MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf*, realizada pelo IBASE. Relatório final dos estados. Rio de Janeiro, 1999, CD-ROM.
- MMA, *Agricultura Sustentável. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- PORTO, Stela Grossi (org.). *Politizando a Tecnologia no Campo Brasileiro. Dimensões e olhares*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.



## 7. AGRICULTURA FAMILIAR E RECORTE RACIAL: DESAFIO TEÓRICO E SÓCIO-POLÍTICO NO MEIO RURAL

Ana Lúcia Valente<sup>1</sup>

### Resumo

Os estudos sobre terras ocupadas por negros têm sido assunto de interesse nacional e vêm mobilizando há anos pesquisadores e o Movimento Negro. Desde o final dos anos 70, no campo antropológico, discutem-se problemas específicos que envolvem grupos negros rurais. Também o Governo Federal tem somado esforços na tarefa de regularizar essas terras ocupadas por descendentes de antigos escravos negros, conforme foi definido na Constituição Federal, havendo expectativas favoráveis para a implementação de políticas de ação afirmativa, com recorte racial.

Considerando o acúmulo de conhecimento sobre essas comunidades negras, que se encontram num contexto sócio-econômico de agricultores familiares expostos às conseqüências de um processo histórico de modernização excludente, procura-se lançar o desafio de a condição étnica fazer parte da agenda de reflexão sistemática sobre o meio rural. A situação dessas comunidades impõe que sejam empreendidos esforços para avaliar as possibilidades de inserção econômica de seus membros, a partir da elaboração de projetos de desenvolvimento local sustentável, articulando o conhecimento empírico comunitário e o aporte que poderá ser oferecido por conhecimentos científicos e tecnológicos de apoio à agricultura familiar.

Trata-se de temática ainda pouco explorada, mas que pode valer-se das recentes discussões que revisam o conceito de rural, englobando não só as atividades agrícolas como as não agrícolas e que incorporam valores como a dimensão ambiental, a origem territorial, a produção natural e socialmente justa, como atributos capazes de desvelar e agregar valor à produção desses grupos.

Palavras-chave: Negros; Rural; Cultura

### Introdução

Os estudos sobre terras ocupadas por negros têm sido assunto de interesse nacional e vêm mobilizando há anos estudiosos e o Movimento Negro. O Governo Federal tem somado esforços na tarefa de regularizar essas terras ocupadas por descendentes de antigos escravos negros, tomando por base o artigo 68 do Ato

---

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia Social(USP), com Pós-doutorado na Université Catholique de Louvain (Bélgica). Professora da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária(UnB), coordena o Programa de Pós-Graduação em Agronegócio.

das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>2</sup> e os artigos 215<sup>3</sup> e 216<sup>4</sup> da Constituição Federal. A Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura (MinC) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) têm atuado de maneira decisiva nesse processo. Presentemente, há expectativas favoráveis para a implementação de políticas de ação afirmativa, com recorte racial. Junto ao extinto Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA), discutia-se que as comunidades quilombolas, excluídas historicamente das políticas sociais, deveriam ser integradas ao sistema de atendimento das políticas de transferência condicionada de renda, especialmente no tocante aos Programas Fome Zero (Cartão Alimentação), Bolsa Alimentação e Bolsa Escola. Assumidas essas atribuições pelo recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar, espera-se que sejam incentivados a criação e o financiamento de projetos que garantam a sustentabilidade alimentar das comunidades quilombolas, e a geração permanente de renda.

Um dos argumentos utilizados para impor obstáculos à titulação de terras às comunidades negras tem sido a suposta inadequação ao conceito de remanescente de quilombo, o que pressuporia sua constituição antes de 1888<sup>5</sup>. Lembra Almeida (2000) que o conceito de quilombo da definição de 1740, incorporado por vários historiadores e estudiosos do negro no Brasil, é composto de elementos descritivos que precisam ser relativizados. Esse antropólogo afirma que “a noção do quilombo se modificou: antes era o que estava fora e precisava vir para dentro; mas numa situação como a de hoje, precisa-se tirar de dentro, ou seja, expulsar da terra” (p.173b). Assim, “a situação de quilombo existe onde há autonomia, existe onde há uma produção autônoma que não passa pelo grande proprietário” (p.174 a).

Bandeira justifica a existência de um grande número de comunidades rurais negras, desde o final do século passado, em áreas que não se colocavam na esfera imediata de interesses fundiários dos brancos, por serem consideradas marginais, de pouco ou nenhum valor. Os negros que não permaneceram como agregados, moradores ou trabalhadores sob contrato nas terras dos fazendeiros, localizaram-se nos vãos de serras brutas, nas morarias e cafundós, nos sítios inóspitos e de difícil acesso, nos alagadiços insalubres (1991, p.18 - 19).

---

2 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva devendo o Estado emitir-lhes o título respectivo.

3 Garante o pleno exercício dos direitos culturais dentre os quais a proteção às manifestações culturais afro-brasileiras.

4 Reconhece o patrimônio cultural constituído por bens de natureza material e imaterial aos grupos negros que entraram em nossa formação.

5 No século XVIII, “em consulta com o Conselho Ultramarino, datada de dezembro de 1740, o rei de Portugal assim definiu os ‘quilombos’: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (Pedreira, 1962).

O assentamento de negros nos interstícios dos sítios e fazendas foi promovido para suprir a demanda por uma reserva de força de trabalho barata, disciplinada e competente em épocas de plantio ou colheita, ou para propiciar a presença de parceiros vantajosos de escambos desiguais.

Há mais de trinta anos, no campo antropológico discutem-se problemas específicos que envolvem grupos negros rurais<sup>6</sup>. Conforme afirma Bandeira, “a partir de 1970 começa a ganhar visibilidade (como realidade e como objeto) a existência de territorialidades negras” (1991, p.29). Esse é um momento de efervescência política no país. Momento em que “novos personagens entram em cena” no sentido de reivindicar melhores condições de vida, de trabalho e um maior espaço de expressão, em resposta ao modelo econômico implantado pelos militares, caracterizado pela concentração de renda e uma conjuntura política repressiva<sup>7</sup>.

Segundo Gusmão, para além da condição de pequeno produtor da subsistência e força de trabalho disponível para o capital, deve-se “descobrir a existência de mecanismos próprios de uma condição historicizada que permitiu, não só a existência de grupos rurais negros, mas também sua persistência no tempo. Com isso, a condição étnica no rural torna-se um campo ainda pouco explorado do contexto brasileiro e exige incursões a campos empiricamente observáveis e a análises cujos parâmetros estão em processo de constituição” (1996, p.13).

A territorialidade negra tem sido entendida, de maneira geral, como espaço construído e controlado por negros, resultante da conformação histórica das relações raciais no Brasil. Mas, apesar dos elementos comuns que unem diferentes contextos rurais negros, “cada realidade torna-se um caso particular, exigindo de cada estudo um esforço etnográfico e, ao mesmo tempo, uma preocupação analítica de tipo macro-social que integre as especificidades” (Gusmão, 1996, p.15).

Genericamente, as comunidades remanescentes de quilombos conjugam áreas individuais e áreas de uso comum quando da execução das atividades produtivas. Entre essas atividades sócio-econômicas são predominantes: agricultura

---

6 Nessa época, a consciência de que problemas específicos envolviam grupos negros rurais instituiu na Universidade de São Paulo, no atual Departamento de Antropologia, um núcleo de pesquisa junto a Programa de Pós-graduação, sob a orientação do Prof. Dr. João Baptista Borges Pereira.

7 Grande parte dos estudos sobre movimentos sociais expressou a crença nas possibilidades de transformação do modelo político-econômico e de criação de uma sociedade de horizonte socialista. Essa crença constituiu a força e a fraqueza desses estudos: de um lado, propiciou a contribuição e articulação entre diferentes aportes disciplinares, de outro lado, gerou “a perda da compreensão dos seus significados intrínsecos e, portanto, a atribuição a estas práticas, de objetivos externos ao seu curso de intenções” (Ribeiro, 1991, p.96). Esse ideário também marcou, profundamente, os estudos sobre relações raciais. A organização de grupos negros, por todo o país, estimulados pela criação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, quando um arcabouço de mecanismos ideológicos foi construído como estratégia de mobilização (Valente, 1986).

de subsistência, atividades extrativas (minerais e/ou vegetais), pesca, caça, pecuária tradicional (pequena quantidade de animais de pequeno, médio e grande portes), artesanato e agroindústria tradicional e/ou caseira voltada principalmente para a produção de farinha de mandioca, azeites vegetais e outros produtos de uso local que normalmente são comercializados. Nem todos os territórios negros comportam todos esses sistemas produtivos tradicionais que dependem das potencialidades do meio ambiente onde estejam inseridas.

Relatório produzido pela Fundação Cultural Palmares, em 2002, como contribuição ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, ressalta a situação desses grupos, a se destacar:

- envolvimento em conflitos fundiários pela posse e uso da terra;
- condições financeiras abaixo do nível da pobreza;
- precariedade dos serviços de saúde, principalmente de saúde preventiva;
- baixo nível de escolaridade e alto índice de analfabetismo;
- precários serviços de infra-estrutura social básica: energia elétrica, transportes, estradas, comunicações, saneamento básico.
- baixo aproveitamento das matérias primas locais e dos recursos nativos;
- pouco reconhecimento do valor dos saberes e fazeres das comunidades;
- exposição ao preconceito e discriminação racial, acompanhadas de exclusão social e falta de acesso à cidadania;
- desconhecimento e não acesso aos programas governamentais;
- inexistência de políticas públicas específicas nos três níveis governamentais, para atender às necessidades e peculiaridades das comunidades de quilombos.

Segundo Luiz Fernando do Rosário Linhares (s/d), “são comunidades que sofrem ameaças de subtração ou expropriação territorial dos mais diversificados inimigos que cobiçam esses territórios por vários motivos”. O autor enumera alguns desses motivos: a fertilidade do solo; a riqueza em recursos naturais e variedade de minérios em seu subsolo; a posição estratégica para implantação de projetos com fins militares; construção de barragens; estabelecimento das chamadas unidades de conservação ou de preservação ambiental; a grilagem simples e brutalmente com fins de especulação imobiliária ou como forma de ampliação territorial e subordinação da mão-de-obra camponesa; a implantação de grandes projetos agro-florestais ou agroindustriais.

Essa situação impõe que sejam empreendidos esforços para avaliar as possibilidades de inserção econômica dos pequenos produtores rurais de comunidades negras, a partir da elaboração de projetos de desenvolvimento local sustentado, articulando o conhecimento empírico comunitário e o aporte que poderá ser oferecido por conhecimentos científicos e tecnológicos de apoio à agricultura

familiar. Do mesmo modo, esse processo poderá ser potencializado ao articular-se a um projeto educacional abrangente – escolarização, saúde, inserção econômica, etc.<sup>8</sup> - com base nas demandas existentes. Dito de outra forma, o desafio para a inserção desses grupos implica a superação de obstáculos teóricos e práticos, mas, sobretudo, a busca de aliados que estabeleçam um pacto político solidário para o enfrentamento dessa situação.

### Desafios teóricos

Alguns dos estudos sobre comunidades negras têm sido presas da armadilha dualista, criticada desde os anos 60, impedindo que alternativas sejam buscadas para o atendimento de demandas dessas populações. Embora a dificuldade de superação da dualidade “urbano *versus* rural” não seja exclusividade no trato dessa temática, seus efeitos são mais perniciosos quando o recorte racial é considerado.

Martins ressalta que para a superação dessa dualidade é preciso descobrir sua gênese teórica. Para ele, “o dualismo não pode ser ingenuamente reduzido a um engano, a uma imperfeição teórica, a um viés. Assim, como a análise dialética, ele também tem a sua razão, que é uma razão anti-histórica, mas historicamente determinada” (Martins, 1986, p.12). Nessa discussão, o autor vai mostrar que na base desse dualismo estão as ambigüidades teóricas originadas na sociologia (conservadorismo e cientificismo). Afirma que, a valorização do urbano, que está presente na separação do urbano e rural como meios sociais qualitativamente distintos, aparentemente destroça as raízes conservadoras da sociologia porque canaliza a ambigüidade, para constituir objetos distintos, de tal modo que a ambigüidade do conhecimento passa a se constituir numa ambigüidade (ou numa imperfeição) da realidade, isto é, numa dualidade (p.31).

Essa dualidade, em última análise, vai justificar a intervenção sobre o rural, explicitando o compromisso desse conhecimento com as classes dominantes. Vai ser utilizado como instrumento aplicado para explicar discontinuidades geradas pelo exercício da exploração entre classes. Martins sugere que a problematização seja feita em outros termos, já que a superação da dualidade se dará efetivamente quando forem transformadas as condições históricas que a produziram.

Singer, por sua vez, mostra que as relações entre as classes constituem o processo que molda a evolução da sociedade, decidindo a forma como as comunidades ecológicas se desenvolvem e se interrelacionam, constituindo a bipolaridade, cidade e campo apenas um efeito secundário, por assim dizer “superestrutural”, daquele processo básico (1980, p.11-12).

---

<sup>8</sup> Correspondem aos objetivos do Programa de Inserção de C&T na Agricultura Familiar e em Assentamentos Rurais de Reforma Agrária/CNPq/ Agronegócio.

Essa divisão em classes, como observa o autor, não é óbvia. O antagonismo substantivo entre classes sociais acaba por ser mascarado por diferenças mais imediatamente explícitas como as raciais, religiosas, de “comunidade ecológica” etc. Ademais, observa que a divisão do trabalho entre campo e cidade sofreu uma transformação tão ampla que, atualmente, “não é difícil prever uma situação em que a maioria da população ‘rural’, no sentido ecológico, se dedique a funções urbanas e que a prática da agricultura - mecanizada, automatizada, computadorizada - em nada se distinga das demais atividades urbanas” (p.27).

Por fim, Castells afirma que é necessário romper com o esquema ideológico de uma sociedade dualista, pois “se este esquema responde a uma certa realidade social nas formas de relação e nas expressões culturais, esta realidade é simplesmente o reflexo de uma estrutura única” (1983, p.63-64). Segundo o autor, no modo de produção capitalista, em sua fase monopólica, a problemática urbana na América Latina não expressa um processo de ‘modernização, mas manifesta, nas relações sócio-espaciais, a “acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento” (p.84).

Neste sentido, as “comunidades negras”, quer “rurais” quer “urbanas”, devem ser entendidas como faces de uma mesma moeda. Ou, em outros termos, resultam do mesmo processo histórico que tem na sociedade capitalista a base de sua explicação. Assim, no limite, a interpretação dualista justifica a manutenção de situações de precariedade nas zonas rurais, “atrasadas”, e a intervenção redentora da “civilização”.

Nessa perspectiva, a própria categoria “comunidade” precisa ser problematizada. Merece ser relativizada a afirmação de que as “comunidades negras” vivem coletivamente e que seus membros socializam seus espaços cotidianos. Se a comunidade é percebida como experiência de igualdade, idéia passível de ser manipulada com objetivos políticos, fatos empíricos atestam que essa experiência pode ser uma ficção. Afinal, a “comunidade” não é imune a organização de uma sociedade dividida em classes, marcada por interesses antagônicos e contradições. Em última análise, o movimento produzido por essas contradições homogeneiza todos os expropriados como os antagoniza com os proprietários dos meios de produção.

A ilusão romântica que se cria em torno da idéia de comunidade, acaba sendo arma que se volta contra o próprio grupo, na medida em que se alega não terem os seus integrantes interesses comuns a defender. Devido à existência de tensões internas, passa a ser negada ao grupo a possibilidade de uma ação coletiva. Análises como essas resultam no mascaramento daquilo que une esses grupamentos e os tornam aliados nesse processo: ter seus membros pertencentes à mesma classe fundamental. “Ser negro” e pertencer a determinada “comunidade ecológica” são diferenças mais explícitas e podem implicar formas de relacionamento diferenciado. Mas o exercício da dominação sobre esses grupos acaba sendo relegado a um segundo plano de interesse. No caso dos negros, cabe ressaltar os mecanismos do racismo que revelam dessa dominação.

O avanço tecnológico, mencionado por Singer, que retira o conteúdo das palavras urbano e rural, não coloca a necessidade de uma alternativa operacional para substituí-las. Evidencia-se, simplesmente, a falta de sentido dessas categorias para promover o conhecimento deste momento histórico. Ainda, para esse autor, quando se pensa em urbanização numa sociedade que se industrializa, é preciso procurar pelo papel que as classes sociais desempenham nela, pois, em caso contrário, ela tende a ser tomada como um processo autônomo, fruto de mudanças de atitudes e valores da população rural, perdendo-se de vista seu significado para o conjunto da sociedade (1980, p.28).

### **O papel dos intelectuais e outros desafios**

Contra a tendência do capitalismo que opera a concentração e centralização da propriedade privada dos meios de produção, sob o patrocínio do poder público, é reivindicada a sua descentralização. Nesse movimento se insere a questão da terra. Numa face, a luta pela terra pode representar a “resistência” dos trabalhadores ao processo histórico que os destrói. Mas, pressupondo o não oferecimento de condições necessárias para a inserção de pequenos proprietários e posseiros ao mercado, deve-se admitir, na outra face da luta pela terra, uma tática que retroage, do ponto de vista histórico, a tendência apontada.

A necessidade de construção de novas mediações teóricas para o entendimento da realidade concreta, porque em constante movimento, não deve nos fazer incorrer no erro de acreditar que a essência, ou significado da exploração sobre o trabalhador tenha se alterado. Por isso, a análise sobre a questão meridional<sup>9</sup> realizada por Gramsci, na Itália da década de 1920, levanta ponto importante que pode colaborar nessa reflexão: como superar a luta pela terra inserindo-a numa perspectiva que se oponha ao processo de concentração comandado pelo capital que tem colocado inúmeras dificuldades ao trabalhador destituído de seus meios de sobrevivência ou na iminência de perdê-los.

Nesse estudo, Gramsci esboça sua preocupação com a possibilidade de as classes populares construir uma contra-ideologia capaz de enfrentar a ideologia hegemônica, antes mesmo dessas classes assumirem o controle pleno da base material. Para ele, a oposição à sociedade capitalista deveria ser construída num longo e lento processo desencadeado sobre as formulações do senso comum, sobre as representações da cultura popular, caracterizada por sua heterogeneidade e fragmentação. Nesse processo, os intelectuais comprometidos com essas classes teriam um papel fundamental a desempenhar, no sentido de destacar os elementos politicamente relevantes dessa cultura, para promover a atuação coletiva<sup>10</sup>.

---

9 A questão meridional dizia respeito às discussões políticas travadas na época, sobre as providências que deveriam ser tomadas para diminuir a distância e a diferença entre a região sul, pouco desenvolvida economicamente, e a região norte avançada.

10 Esse tema será melhor desenvolvido em estudos posteriores, escritos no cárcere, quando o teórico político italiano aponta os intelectuais como mediadores entre infraestrutura e superestrutura, capazes de estabelecer a organicidade entre teoria e prática.

A partir dessa digressão pode-se apontar, além do dualismo, mais duas questões problemáticas nos estudos sobre a territorialidade negra. A primeira delas, a insistência, tão-somente, na “especificidade negra”, que tem uma justificativa histórica mas, quando levada às últimas conseqüências, representa a negativa dessa historicidade.

Durante o período colonial brasileiro, os negros construíram uma “sociabilidade relacional”, que se exprimiu espacialmente. Essas “sociabilidades” e “especialidades” devem ser referidas ao escravismo, como decorrência lógica do sistema implantado: “para a garantia e funcionamento do pacto colonial que dava à metrópole exclusividade comercial sobre as mercadorias produzidas nas colônias (...) e condições de promover a acumulação de capitais com os baixos custos de produção, impunha-se a adoção de formas de trabalho compulsório, mesmo em sua forma limite” (Valente, 1994, p.30). Além disso, eram tão vastas as terras desocupadas que seria praticamente impossível utilizar e manter trabalhadores livres sob contrato. Eles teriam todas as chances de tornarem-se proprietários (Marx, 1980). Assim, tal foi a violência e dominação impostas sobre o trabalho escravo que, como resposta, os negros resistiram a elas.

Elementos desse passado histórico foram preservados mas, sobretudo, “refuncionalizados”. A transformação das relações materiais e a conseqüente dinâmica cultural sustentam essa assertiva. Mesmo que a atribuição de significados aos produtos dessas relações seja diferenciada, como de fato é diferenciada a apropriação da riqueza social, não se justifica insistir apenas na existência de uma “especificidade negra”. Embora seja idéia manipulada politicamente contra o processo de expropriação capitalista, é preciso perceber os limites de sua eficácia na instância superestrutural. Na infra-estrutura, instância indissociável daquela, a luta pela terra é comum a outros grupos, pertencentes, via de regra, à mesma classe.

A segunda questão problemática diz respeito à influência direta dos intelectuais, procurando tornar visível essa especificidade. Talvez por um envolvimento exagerado dos pesquisadores com a questão negra, por ingenuidade teórica e, certamente, pela falta de percepção das diferenças entre o cientista e o político, os conceitos analíticos da militância e mesmo os conceitos pessoais incorporaram-se as análises. Isso dificultou a distinção dos fatos observados, objetos da reflexão científica, com as impressões e desejos desses pesquisadores. Por várias razões, especialmente pelas características do “fazer antropológico”, muitos caíram na armadilha. Muitos, também, deixaram-se levar por uma “ditadura intelectual” imposta por setores da militância negra que negava valor a qualquer interpretação destoante da sua. Mesmo quando essa situação não foi exacerbada, muitos estudos acabaram por oscilar entre a militância política e a análise crítica. Uma oscilação que não pode ser confundida com uma perspectiva “dialética”, que atenta para a indissociabilidade entre teoria e prática. A conseqüência disso foi a atribuição de significados a práticas e situações que só existiam nas cabeças tanto dos militantes como dos estudiosos.

Convém lembrar que essa imputação de sentido encontrou certo respaldo teórico, dadas as conhecidas dificuldades em se captar a problemática racial no país. Além disso, em muitos estudos, as idéias parecem ganhar demasiada autonomia em relação à realidade e os conceitos são utilizados de maneira tão estrita ou inadequada que perdem a sua dinamicidade. Exemplo disso é a percepção equivocada de que se possa compreender a “questão racial” negligenciando-se a “questão de classe”, ou a desconsideração de que o racismo é tática de dominação, gerada pela estratégia capitalista.

Há, ainda, dúvidas quanto ao emprego da categoria territorialidade negra, defendida como categoria espacial com emprego genérico, ressaltando a sua dimensão política e histórica. O argumento principal dessa defesa é: a territorialidade negra ao constituir-se, concretamente, como fator de identidade que possui dimensão política inequívoca, afirma-se como categoria generalizável.

No nosso entender, se a resistência dos negros é gerada em determinados contextos ou conjunturas históricas; se a identidade negra pode ser utilizada nessas ocasiões, com objetivos políticos, para “marcar espaços” e chamar a atenção para a diferença; se a lógica escolhida para a análise é processual, não nos parece possível generalizar a territorialidade negra como categoria espacial. Essa proposta de entendimento parece denunciar o dualismo que foi colocado sob suspeita ou superestima a capacidade analítica dessa categoria, por demais transitória ou circunstancial para ser generalizada. O que não quer dizer que não seja uma categoria pertinente e importante para a apreensão de uma realidade singular.

A territorialidade negra é, sobretudo, uma categoria política, ou seja, que expressa relações de poder, que não implica, necessariamente, o domínio do espaço concreto. Isso se entendermos por espaço concreto a posse ou propriedade de terras pelas “comunidades negras”. A tendência histórica, como vimos, é que essas terras sejam perdidas. No entanto, a espacialidade pode referir-se tanto a lugares materiais, como a lugares simbólicos ou a ambos. Seja como for, a inserção na luta dos despossuídos contra a mesma fonte de exploração coloca-se como desafio a organização política dos negros. É a partir dessa luta que se pode pensar a espacialidade por eles construída.

## **Revisitando o rural**

Considerando os limites apontados nos estudos sobre essas comunidades negras, que se encontram num contexto sócio-econômico de agricultores familiares que têm sofrido as conseqüências de um “processo histórico de modernização tecnológica da agricultura e sua natureza excludente” (Medeiros, Wilkinson; Lima, 2002, p.24), procura-se lançar o desafio de a condição étnica fazer parte da agenda de reflexão sistemática sobre o meio rural.

Trata-se de temática ainda pouco explorada do contexto brasileiro - especialmente no campo dos agronegócios -, mas que pode valer-se das recentes discussões que revêem o conceito de rural, englobando não só as atividades agrícolas

como as não agrícolas (Graziano, 1999); que estimulam a pesquisa sobre multifuncionalidade da agricultura (Maluf, 2002, p.326); que apontam para diferenças dos perfis dos municípios a partir de suas dinâmicas e fatores de desenvolvimento (Botelho Filho, 2001); e que incorporam valores como a dimensão ambiental, a origem territorial, a produção natural e socialmente justa, como atributos capazes de desvelar e agregar valor.

Como se discutiu em outra oportunidade (Valente, 2003), a estratégia de *agregação de valor* aos produtos é compatível às atividades dos agricultores que têm acesso à inovação técnica e têm capacidade de mobilizar recursos e conhecimento para isso. Mas não se pode pretender que agricultores pouco capitalizados façam o mesmo, inclusive porque essa estratégia tem se mostrado comprovadamente ineficaz. No caso desse segmento, antes de tudo, é preciso valorizar o processo de trabalho concreto, como produtor de valores-de-uso, como manifestação de cultura. Não se trata de acrescentar valor, como indicam expressões de uso corrente nos agronegócios. Trata-se de *desvelar valor*: revelar o trabalho e a cultura, a ação e reflexão humana no processo de produção de sua existência<sup>11</sup>.

Nessa perspectiva, nas atividades não agrícolas e nas 'novas' atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercado, tendo por referência a importância que atividades preservadas pela tradição cultural vêm assumindo como atividades econômicas, é preciso que seja promovido o *desvelamento de valor* desses produtos: tirar o véu e dar a conhecer a história e a cultura daqueles que os produziram, em sua dimensão singular e universal. Mesmo que tais atividades também reclamem por investimentos de infra-estrutura e estratégias de divulgação, comercialização, entre outras, que podem ser aprendidas e socializadas. Isso porque o *valor* dessas atividades precede qualquer *agregação*.

Apesar da sugestão do novo conceito referir-se ao segmento que reclama por políticas públicas diferenciadas para prover renda e empregos, na verdade não se trata de proposição excludente. Pode até mesmo ser empregado pelo grande produtor, uma vez que ambos os segmentos estão imersos na mesma realidade contraditória. Em outras palavras, *agregar valor* - no sentido de acrescentar mais valor ao trabalho já realizado - e/ou *desvelar valor* - no sentido de o trabalhador reconhecer-se como criador da riqueza social em interação com o meio - são conceitos que fazem parte do mesmo movimento. Desde que o pressuposto fundamental seja o de que o trabalho humano é o único capaz de acrescentar valor a qualquer matéria prima porque a transforma, mesmo um enfoque mais empresarial sobre essas atividades reclamará pelo *desvelamento de valor* dos produtos oferecidos aos consumidores e a conseqüente valorização daqueles que os produzem.

---

11 Nisso pode residir o aspecto diferencial em relação aos projetos empresariais e mesmo de produtores familiares com maior renda que vêm sendo atraídos por mercados promissores.

## A guisa de conclusão

Os antropólogos têm construído uma tradição marcada pelo profundo conhecimento de objetos singulares. Nada mais característico na produção desses cientistas sociais do que o peso e a relevância conferidos aos dados empíricos, coletados em exaustivo trabalho de campo (Valente, 2003b). Essa perspectiva técnico-metodológica é de indiscutível valor e cresce a sua importância em momentos como esse que vivemos, quando são questionados os grandes esquemas explicativos. Contudo, se a compreensão de realidades singulares, ponto de partida necessário para qualquer análise antropológica que se proponha séria e para o desenvolvimento do conhecimento científico, uma outra questão se coloca. Faz-se referência à exigüidade da produção teórica em antropologia que intente vasculhar regiões maiores, a partir dessas realidades específicas, para a compreensão da totalidade.

A ausência de grandes teorizações, até certo ponto, pode responder as expectativas de um público acostumado ao exercício tradicional dessa ciência. Porém, para além do conhecimento empírico, há que se considerar a necessidade de os antropólogos assumirem os desafios e compromisso de serem mediadores, por excelência, na relação teoria-prática. Devido à familiaridade com o cotidiano dos grupos sociais estudados, torna-se indispensável refletir sobre a responsabilidade que têm de propor a compreensão dessas “micro-realidades” inseridas, num contexto mais amplo. Inclusive para, efetivamente, os antropólogos sinalizarem, senão para a manutenção das diferenças diante de um movimento histórico que tende a liquidá-las, ao menos, para formas de organização que forjem a construção de caminhos alternativos para a inserção social.

Para isso, apenas o olhar antropológico não basta. Mesmo que se considere que a antropologia não é senão “um certo enfoque que consiste em (...) *o estudo do homem inteiro* (...) em *todas* as sociedades, sob *todas* as latitudes em *todos* os seus estados e em *todas* as épocas” (Laplantine, 1980, p.16, destaque do autor). É necessário valer-se de conhecimentos técnicos e teóricos específicos de outros campos disciplinares, em particular, daqueles que fazendo da intimidade com a terra seu ofício podem melhor compreender o que a terra representa para as comunidades remanescentes de quilombo, acoçadas por uma nova diáspora.

**Bibliografia**

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Os Quilombos e as novas etnias. *Revista Palmares* 5 – Quilombos no Brasil, 2000, p. 163-182.
- BOTELHO FILHO, Flávio B. *O desenvolvimento rural do DF*. Tese de doutoramento, IE/Unicamp, 2001.
- BANDEIRA, Maria de Lourdes. *Terra e Territorialidade Negra no Brasil Contemporâneo*. Comunicação apresentada no XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, outubro de 1991.
- CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Contribuição ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2002*.(texto digitado).
- GRAMSCI, Antonio. *A Questão Meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GRAZIANO, J. da Silva. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: IE/Unicamp),1999 (Série Pesquisa1).
- GUSMÃO, Neusa Maria Mendes. *Terra de Pretos, terras de mulheres: terra, mulher e raça num bairro rural negro*. Brasília: MINC/Fundação Palmares, 1996.
- LAPLANTINE, François. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- LINHARES, Luiz Fernando do Rosário. *Organização Econômica dos Quilombos, s/d*. (texto digitado)
- MALUF, Renato S. O enfoque da Multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: WILKINSON; LIMA (org.) *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p.301-328.
- MARTINS, José de Souza. As Coisas no Lugar (Da ambiguidade à dualidade na reflexão sociológica sobre a relação cidade-campo). In: Martins (org.). *Introdução crítica à Sociologia Rural*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.
- MARTINS, José de Souza. *Expropriação e violência - a questão política no campo*. 3ª edição. São Paulo: Hucitec, 1991.
- MARX, Karl. Teoria Moderna da Colonização. In: *O Capital*, Livro 1, vol.II, cap.XXV. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- PEDREIRA, Pedro Tomás. Os quilombos baianos. *Revista Brasileira de Geografia*. São Paulo. C.N.G., XXXIX, out.-dez., 1962.

- RIBEIRO, Ana Clara T. *Movimentos Sociais: Caminhos para a defesa de uma temética ou os desafios dos anos 90*. Comunicação apresentada no XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu, 1990.
- SINGER, Paul. A Guisa de Introdução: urbanização e classes sociais. In: SINGER. *Economia Política da Urbanização*. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- VALENTE, Ana Lucia E.F. *O Negro e a Igreja Católica: o espaço concedido, um espaço reivindicado*. Campo Grande: UFMS/CECITEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Política e Relações Raciais - Os negros e as eleições paulistas de 1982*. São Paulo: FFLCH/USP, 1986. (Coleção Antropologia 10).
- \_\_\_\_\_. *Desvelar valor: contribuição conceitual ao agronegócio*, 2003.(digitado)
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre o estudo de caso: subsídio à pesquisa no campo do agronegócio, 2003b.
- MEDEIROS, Josemar Xavier de; WILKINSON, John; LIMA, Dalmo M. de Albuquerque. O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura familiar. In: WILKINSON; LIMA (org.) *Op. cit.*, p.23-38.
- WILKINSON, John; LIMA, Dalmo Marcelo de A. Um modelo institucional de CT&I e extensão rural para a agricultura familiar. In: WILKINSON; LIMA (org.) *Op. cit.*, p.391-394.



## 8. AS PORTAS DE SAÍDA DA POBREZA E AS ESTRATÉGIAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA OS NEGÓCIOS RURAIS

Flávio Borges Botelho Filho<sup>1</sup>

Os diagnósticos dos assentamentos existentes no país apontam como benefício óbvio o fato de que os seus habitantes conquistaram um pedaço de terra. Por si só essa conquista já é uma grande alavanca ou incentivo para a saída da pobreza, mas, na maioria dos assentamentos, os assentados não encontraram até agora fontes de rendas permanentes que lhes sustentem as atividades necessária para mudar o estado de pobreza em que se encontram.

Garantir o acesso ao crédito subsidiado para realizar atividades de produção agropecuária tem sido a principal política voltada para os assentados ultrapassarem o estado de pobreza. O programa de crédito para a agricultura familiar evoluiu em função das pressões dos grupos organizados na luta para que melhor atendam seus interesses.

Na arena política os grupos de interesses como a Contag, o MST e outros atores coletivos pressionam por maiores volumes e mudanças nas restrições e nos problemas de acesso ao crédito. No início do programa foram descartados os financiamentos às atividades não agrícolas ou mesmo as atividades ligadas à comercialização e à intermediação dos produtos agrícolas como alternativas ao investimento na produção. Um entre os argumentos equivocados era o de que o financiamento às atividades não agrícolas desviaria o assentado de atividades de produção agropecuária e o colocaria ou em atividade de distribuição ou em atividade de serviços. A idéia por trás desse tipo de argumentação é de que a reforma agrária teria sido feita para colocar os assentados na produção agropecuária e não como uma medida de redistribuição de renda para dar ativos às famílias que as possibilitaria, dessa forma, encontrar a saída da pobreza.

Nosso objetivo neste trabalho é mostrar a importância do processo de comercialização para uma comunidade de assentados. Os assentamentos são frutos de um movimento social dentro do qual foi formada uma rede de atores que hoje constituem os assentamentos. Eles possuem conhecimentos e capacidades coletivas de organização e de cooperação que estão acumulados em sua rede social em decorrência das lutas realizadas no passado para a conquista da terra que propiciaram a reflexão e o aprendizado sobre essas experiências práticas vividas. Essas comunidades têm uma interação intensa (contato *face to face*) e com isso

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto FAV-UnB. NEAGRI/CEAM.

minimiza os custos de acompanhamento, de monitoramento e de controle da participação dos indivíduos e das famílias nas ações coletivas. Essa interação intensa permite a inibição da ação dos *free riders*, tornando rara a ação contraventora, de impacto reduzido e facilmente identificada e punida pela comunidade. A cooperação existente dentro e através dessas redes de famílias pode diminuir os custos de transação que cada família encontra individualmente para obter uma renda permanente que possibilite superar o estado de pobreza.

Essas redes de atores estão acostumadas a cooperar, pois apreenderam enquanto indivíduos, e também, enquanto atores coletivos, os mecanismos da construção dos processos da ação coletiva (da organização dos companheiros) na luta pela terra. E é a cooperação um dos recursos necessários para a economia de um enorme conjunto de custos de transação. As grandes empresas já descobriram essa novidade há muito tempo. Esse trabalho apresenta algumas idéias de como a cooperação pode auxiliar os assentados na construção de caminhos e abertura de portas de saída do estado de pobreza.

Uma contribuição importante da economia dos custos de transações é que ela propõe deslocar o foco de análise da *unidade - firma* para a *unidade - transação*. Nos tribunais, os advogados e os juízes usam como unidade de observação a transação entre duas ou mais pessoas que realizaram uma ou várias transações e que estão olhando para o futuro na busca da solução para os seus conflitos. Com esse tipo de análise jurídica da transação, a explicação para a ação dos homens que é utilizada tem por base as relações homem com a natureza, as relações homem com o homem e também da relação entre as quantidades e as expectativas sobre as quantidades futuras. Essa unidade de observação mostra que uma única transação envolve vários aspectos da realidade como: econômicos, físicos, psicológicos, éticos, legais e políticos. Vários atores participam dos tribunais e do processo de avaliação e julgamento das transações. Com isso, supera a limitação imposta pela redução da avaliação do desempenho dos negócios às relações econômicas dentro da firma. Supera-se também a visão isolada e economicista de um indivíduo isolado agindo como consumidor frente a uma constelação de preços e renda.

A análise legal inicia seus trabalhos pelo estudo da transação. Essa unidade de análise não é o indivíduo consumidor ou a firma, pois sempre analisa uma relação, que pode ser entre dois ou mais indivíduos em uma ou mais transações finalizadas. As transações são de duas ou mais pessoas desejando, comandando, obedecendo, competindo, governando, fraudando, em um mundo de escassez e que tem mecanismos de distribuição e regras de conduta. Assim, além de no mínimo dois indivíduos se relacionando no processo direto de troca, a transação exige necessariamente o envolvimento de outros atores, a existência de regras do jogo e a participação do tribunal (justiça) para fazer a regra ser aplicada. A transação para ocorrer exige a existência de Instituições. As transações ocorrem dentro e através de instituições. A transação apesar de, quando se realiza, ocorrer em um ponto do tempo, é um processo dinâmico. Existe um fluxo de objetos e vários movimentos dos atores e dos objetos nas transações e a análise percorre a distância

entre um ponto do tempo e outro. É uma análise de um processo. Existe, portanto, uma dinâmica que surge quando se analisam as transações.

Essa teoria, em que pese sua vinculação ao desempenho das grandes empresas, pode ajudar também a clarificar algumas questões com relação aos pequenos negócios rurais. Durante muitos anos, a hipótese de que faltava crédito para que os agricultores pudessem comprar os equipamentos e os insumos necessários ao processo produtivo era um problema a ser superado pelas políticas públicas. A falta crônica de capital explicaria a utilização de técnicas mais “atrasadas” pelos pequenos negócios rurais em um mercado dominado por produtores capitalistas. Nesse cenário os pequenos negócios rurais não teriam competitividade. A idéia é de que a falta de oferta de crédito por parte do poder público é uma das causas do insucesso dos pequenos negócios. Para muitos críticos bastaria que os governantes tivessem vontade política e comandassem as organizações para que estas ofertassem um volume de crédito adequado e então seria resolvido o problema do crédito dos pequenos negócios rurais.

Coase (1936) apontou que o tamanho de uma firma estaria correlacionado com a magnitude das economias alcançadas por coordenar atividades dentro da firma, em vez de utilizar os mecanismos do mercado. A firma, ao coordenar as atividades internamente, economiza os custos que ela incorreria ao comercializar os produtos através dos mercados. Essa afirmação contraria a visão comum da teoria neoclássica de que o tamanho da firma seria determinado pela escala ótima de produção e pela combinação ótima dos fatores de produção. A firma pode ser vista como uma organização que tem uma hierarquia interna. A existência da hierarquia permite o comando determinar as ações e as condutas dos atores. A coordenação hierárquica pode ser entre pessoas e/ou entre firmas. Essa coordenação feita pela hierarquia seria mais eficiente que a coordenação resultante da ação dos atores em resposta aos sinais de preços do mercado.

Os custos de comercialização e de transação é que justificariam a existência de negócios organizados hierarquicamente. As firmas existiriam para economizar esses custos de usar o mecanismo de mercado. A hipótese é a de que elas conseguiriam fornecer uma mercadoria ao consumidor a um preço mais baixo que o praticado no mercado, não devido ao aumento na escala de produção que redunde em custos de produção menores, mas por coordenar as atividades de distribuição e de negociação. Essa coordenação permitiria economizar custos como os de transporte, de logística, da elaboração de contratos e da busca de informação. Essa é uma crítica importante à clássica teoria da oferta e da demanda, na qual a curva de oferta representa os custos de produção e os seus custos marginais. A teoria neoclássica abstrai de seus modelos os custos de se usar os mecanismos de mercado. Essa abstração leva a que as explicações para o tamanho das firmas se reduzam às economias de escalas alcançadas no processo de produção e a alocação dos fatores de produção.

Os custos podem ser classificados em custos de produção e em custos de transação. Os custos de produção seriam aqueles associados à transformação de

insumos em produtos, ou seja, as despesas diretas de produção. Os custos de transação corresponderiam àqueles de fazer as trocas ou os custos indiretos de produção. Os custos de transação são os gastos realizados para: obter as informações, coordenar os fornecedores dos insumos, custos de abrir uma firma, pagamento de impostos sobre as transações, elaborar contratos, impedir as ações de contraventores (*oportunist*), fiscalizar as ações dos diretores e dos gerentes e fazer com que os contratos sejam cumpridos.

**Quadro 1.** Diferentes decomposições de Custos

Características	Transação	Fatores de Produção	Curto Prazo
Formulas	$CF = CP + CT$	$CP = wL + rK$	$CP = CFix + CV$
Abreviações	CF = custo final CP = custo produção CT = custo transação	CP=custo produção wL= gastos Trabalho rK= gastos Capital	CP = custo produção CFix = custo fixo CV = custo variável
Unidade análise	Transação	Firma	Firma
Prazo	Longo	Longo	Curto
Local da Transação	Mercado ou Hierárquica	Mercado	Mercado
Preço	Ou mercado ou Negociado	Custo marginal	Custo Marginal
Coordenação	Ou mercado ou hierárquica	Mercado	Mercado

Fonte: Adaptado de Mathiesen, H. (2005)

O quadro 1 mostra as diferentes características quando se introduz custos de transação em um mundo de concorrência perfeita. Existindo custos de transação a determinação dos preços não será feita pelo custo marginal, mas sim por um processo no qual a organização entrará no mercado para oferecer seus serviços à um preço menor que o praticado se conseguir economizar o custo de transação existente ao coordenar internamente as atividades que antes eram realizadas pelo mercado. Ou seja, a mão invisível do mercado cobra mais pela coordenação da aquisição do produto do que custa para firma produzir internamente.

Essa teoria ganhou prestígio entre os integrantes do *mainstream* porque preencheu lacunas da teoria neoclássica na explicação do sucesso da grande indústria monopolista no pós 1930. Acrescentou, também, uma série de argumentos para a explicação da existência das grandes empresas além das economias de escala. O tamanho da organização seria determinado pelos custos de transação e não só ou pela alocação de recurso e ou pela escala de produção da empresa.

Pode-se usar a economia dos custos de transação para analisar os financiamentos de investimentos em ativos para a produção de pequenos negócios rurais. Constata-se que os financiamentos não têm levado a uma situação de saída da pobreza para os interessados, tanto é que existem inúmeros investimentos abandonados e assentados ociosos. Casas, infra-estruturas, equipamentos e construções sem utilização demonstram as dificuldades em transformar os recursos ociosos em produtivos.

Os investimentos nos assentamentos são realizados em atividades de produção ou para seu apoio, porém os problemas continuam ao término do financiamento. Os “novos” problemas, agora visíveis, são a falta de tecnologia e/ou de conhecimento de como produzir, de educação formal e do conhecimento tácito das atividades agrícolas e a comercialização dentre outros fatores. Ao agir sobre apenas um dos elementos de um complexo de relações pode-se não atingir uma saída sustentável do estado de pobreza. O insucesso na mudança de estado do sistema mostrará que a análise parcial identificará “novos” problemas para o sistema dinâmico, embora eles já existissem na realidade, mas que não eram visíveis para os analistas devido ao modelo de observação parcial utilizado.

Os problemas que são habitualmente identificados estão na esfera da produção e de seu financiamento. Levando em conta as dificuldades enfrentadas na superação da pobreza no âmbito dos assentamentos, muitos opositores da distribuição de terras atribuem os insucessos à baixa escolaridade ou à preguiça entre outros fatores. E decretam a inviabilidade do processo de distribuição sem buscar outras explicações para o insucesso.

Qualquer processo distributivo de ativos e de renda com o objetivo de superar a pobreza contará com os recursos humanos e os recursos materiais existentes. Em geral, os atores que são a população alvo destas medidas têm atributos como: poucos anos de escola, falta de recursos materiais próprios, baixa auto-estima e baixo nível de participação nas organizações sociais. A superação da pobreza é um processo no qual a comunidade e seus integrantes devem passar a ser sujeito e assim identificar e equacionar e superar os seus problemas. Faz parte do processo a mudança destes atributos iniciais dos integrantes da comunidade com o tempo. Não existe solução rápida a não ser a organização, o aprendizado e a ação para a mudança da realidade pelos próprios beneficiados. Entretanto, conquistar uma atividade econômica que garanta a sustentação ao processo de saída da pobreza é possível. Essa atividade sustentável é fundamental para o sucesso dos programas de redistribuição.

Os problemas não estão nos atributos dos assentados, pois eles são dados da realidade e precisaram mudar, ou seja, é necessário que também conquistem as qualificações necessárias para os novos perfis de atributos exigidos pela realidade. Os custos de transação e os custos de comercialização podem ajudar na explicação de alguns dos problemas que os assentados enfrentam e que, nas análises tradicionais, não são visíveis. Antes, é preciso deslocar o eixo da análise da visão focalizada na produção agropecuária.

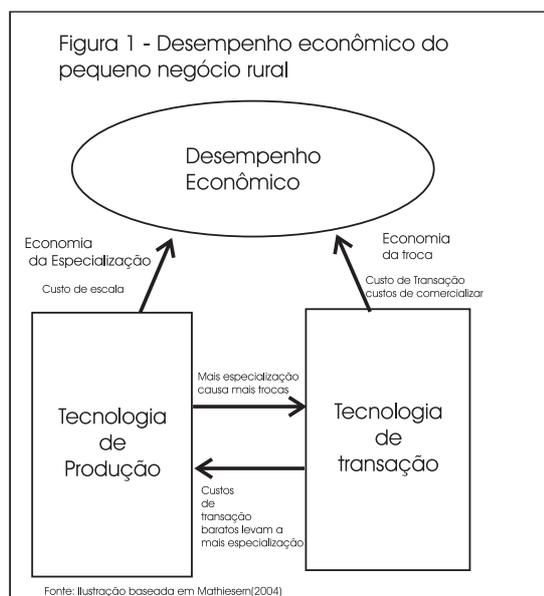
Os projetos de assentamentos com base na produção agropecuária são suficientes para impulsionar as famílias para sair da pobreza? Essa pergunta limita a discussão em torno dos custos de obtenção de terra e da infra-estrutura versus benefícios auferidos pelos assentados com a renda da produção. Portanto, uma análise dependente do desempenho do pequeno negócio rural. Apesar dos pequenos negócios rurais terem uma participação significativa no PIB, os impactos da distribuição de terras têm sido ou limitados ou não são visíveis para a sociedade.

A pergunta a ser respondida deveria ser outra: os beneficiários do programa de distribuição de ativos encontraram a porta de saída da pobreza?

Na figura 1, pode-se ver que o desempenho econômico de um pequeno negócio rural será influenciado pelos custos de transação e pelos custos de produção. Existem em alguns casos relações sinérgicas entre os custos da especialização (escala) e das transferências. Em outros casos são os direitos de propriedade e os custos a eles associados que interferem na organização da produção. A organização do processo de transferência dos produtos e dos serviços em uma transação também influenciará dinamicamente o desempenho de um negócio rural. Da combinação destes custos é que se estabelecem as diferentes maneiras de organizar a cadeia produtiva ou o processo de produção agropecuário.

Esse processo dinâmico das relações entre os custos que condicionam o desempenho do negócio rural ilustrado na figura 1 pode ser observado quando é utilizado como unidade de análise a transação e não a firma. Quando a unidade de análise é a firma isolada em seu contexto produtivo apenas os custos de produção são visíveis e analisáveis.

A comercialização dos produtos agrícolas impõe à produção uma série de restrições. O transporte da produção para o produtor é uma condicionante. Se não tiver o transporte, dependerá dos serviços de frete etc. Se tiver os equipamentos de transporte deverá descobrir qual é a melhor combinação entre os diferentes canais existentes, ou a construir, para escoar sua produção. Para cada solução existirá um conjunto de diferentes arranjos de recursos e preços recebidos. Esses processos tecnológicos de transferência precisam ser desenhados, projetados, avaliados do ponto de vista de custos e receitas e finalmente construídos.



As tecnologias e os recursos necessários, por exemplo, de informática e de logística: o código de barras e a política de estoques mínimos (*just in time*) não são nada simples do ponto de vista tecnológico e exigem um aprendizado que é caro. Entretanto, as inovações na informática e na coordenação dos processos de transferência de mercadorias têm reduzido os custos de transação e têm incentivado as soluções hierárquicas (firmas ou cadeias integradas). Como as grandes firmas têm mais acesso à tecnologia, esse processo está incentivando a concentração da produção e da distribuição dos produtos agropecuários.

Por outro lado, há inovações, como o telefone celular e a internet que têm incentivado a descentralização ao reduzir ou permitir o acesso à informação aos pequenos produtores. O desempenho do negócio rural será afetado por esse conjunto de custos articulados com tecnologias. Neste processo os custos de transação têm tido uma participação crescente.

Estudo com pequenos agricultores familiares orgânicos no ano de 2004 indicou que o gasto médio com o uso de telefone foi de: R\$85,00 mensais mostrando a importância que esse serviço tem para o funcionamento do negócio rural (Castro,2005).

O problema da saída da pobreza não está nas atividades ligadas à produção agrícola, mas sim na obtenção de rendas pelas famílias. E essa obtenção será possível através de várias atividades ligadas à logística e à distribuição de produtos. É preciso acrescentar as dimensões de tempo e de espaço aos processos produtivos. Essas atividades ligadas às outras dimensões foram abstraídas das discussões devido ao foco na firma e nas questões derivadas do custo de produção que afetam o desempenho dos pequenos negócios rurais. As outras dimensões de análise são muito importantes e podem ajudar na caminhada das famílias para a porta de saída da pobreza.

A cadeia do leite pode esclarecer essas questões apresentadas. Na tabela abaixo, o custo de produção do leite representa 42% do preço final do produto embalado em saco plástico e 35% do produto em caixa. A tendência da redução da participação do produtor no preço final é crescente. Isto porque os custos de comercialização acrescidos ao produto representam benefícios que os consumidores se dispõem a pagar. A lógica desse processo faz com que as margens de

<b>Elo da cadeia</b>	<b>Preço recebido Saco Leite</b>	<b>Preço recebido Caixa</b>
Produtor/Usina	0,50	0,50
Usina /Supermercado	1,00	1,25
Supermecado/Consumidor	1,20	1,40

Fonte: Dados do autor

comercialização sejam cada vez maiores. Quanto maiores forem as margens de comercialização e quanto maiores forem os valores adicionados à matéria prima leite, menores serão os impactos dos custos de produção do leite no processo de valorização do capital da cadeia do leite. Se essa tendência persistir, a economia que se poderá fazer em custos de transação terá um impacto muito maior que as inovações tecnológicas que reduzam os custos de produção.

A cooperação necessária para enfrentar os desafios encontrados na distribuição e comercialização das grandes demandas de leite e/ou outras mercadorias têm sido resolvidas através de grandes organizações. As empresas transnacionais ou as cooperativas têm dominado esse mercado. O surgimento das novas tecnologias e de mercados cativos tem criado oportunidades e novos espaços para a atuação de pequenas organizações. A cooperação de um pequeno número de pessoas é facilitada devido a relações intensas entre os integrantes dos pequenos grupos. Um projeto de assentamento é um pequeno grupo. A cooperação entre os assentados abre o caminho para a economia dos custos de transação e de comercialização.

A disponibilidade de mão-de-obra associada à cooperação já existentes nas pequenas comunidades pode levar a comunidade a desenvolver várias atividades na área de distribuição e de comercialização para a obtenção de renda. É esta que irá viabilizar a atividade de produção nos assentamentos e não o contrário. Não basta produzir e esperar que o mercado compre os produtos e serviços dos agricultores para resolver os problemas de saída da pobreza.

Existe grande volume de financiamento, através do PRONAF, para lavouras de fumo da agricultura familiar no sul do Brasil. A existência desse volume mostra a importância dos custos de transação. Os empréstimos do PRONAF são intermediados pela indústria para os agricultores familiares. O pagamento do empréstimo é intermediado pela indústria. Essa intermediação diminui os custos de transação em função das menores taxas de inadimplência. Uma outra fonte de redução dos custos está na atividade de contratação do empréstimo. Tendo em vista que a indústria já transaciona com os agricultores e tem um contato permanente e freqüente com o agricultor, ao intermediar o crédito entre o agricultor e o banco, evita que este tenha que realizar os contratos diretamente com os agricultores. Os custos de cobrança são reduzidos em função da intermediação da indústria, pois ela pode descontar as amortizações do empréstimo da receita a ser recebida no futuro pelos agricultores. Essa situação se repete em outras atividades de financiamento nas transações da avicultura para o financiamento dos galpões. No caso da cadeia do leite o mesmo ocorre com o financiamento dos tanques de resfriamento para os produtores de leite.

Esse mecanismo permite que o financiamento da expansão da produção da cadeia via expansão da demanda de insumos e bens de capital, seja realizada a custos menores se comparados aos custos de financiamento dos setores nos quais as relações entre os atores são do tipo competitivo (concorrência perfeita). No setor competitivo, os atores atuam de forma individualizada e independente buscando cada qual maximizar seus interesses. Neste tipo de modelo baseado

na concorrência atomística, o processo de financiamento incorre nos custos de financiamento de varejo bancário.

A teoria econômica convencional que proclama a competição entre os atores e as saídas de mercado para todos os problemas tem dificuldades em tratar desta questão, pois o que ocorre é que a cooperação é a saída para o problema e não a concorrência. Os custos de transação existentes quando o mercado coordena as ações entre os atores individuais, podem ser superados através da cooperação entre os atores. Montar estratégias de superação da pobreza dentro e através da cooperação entre os atores pode superar as barreiras criadas pelos custos de transação. A economia de custos de transação mostra importantes caminhos que podem ser trilhados pelos assentamentos na busca de renda.

Hoje, esses custos representam uma parcela muito importante dos preços finais, e em alguns produtos, chega a atingir o percentual de 80% do preço cobrado ao consumidor. Não são só os custos de produção e a tecnologia de produção que importam, mas sim os custos da venda da produção e da obtenção da renda. As grandes companhias têm obtido enormes lucros por meio da cooperação entre os diferentes atores dos processos ligados aos seus negócios e não através de aumentos na escala de produção. A cooperação para superar os problemas de transporte, logística, comercialização dos produtos e de serviços. A aplicação da economia da cooperação às transações para obter renda para os pequenos negócios rurais, é uma das portas de saída mais promissoras para os assentados, hoje ociosos, nas terras conquistadas pela participação no processo de distribuição.

## **Bibliografia**

- Coase, Ronald Harry. *The firm, the market, and the law*. Chicago Press. USA. 1988.
- Commons, John Rogers. *Legal Foundations of Capitalism*. Transaction Publisher, Rutgers. USA. 1995.
- Castro, M. M. *Análise Econômica e Tecnológica da produção orgânica de propriedades de agricultura familiar no Distrito Federal e entorno*. Trabalho de final de curso FAV-UnB. Brasília, DF. Janeiro 2005.
- Mathiesen, H. Acessado em 24 de janeiro de 2005: <http://www.encycogov.com/B1researchTraditions/TCE/>



## 9. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS<sup>1</sup>

### Introdução

A orientação estratégica do Governo Federal para o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporar e implementar novas estratégias e critérios para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social.<sup>2</sup>

O MDA concentra esforços em quatro áreas integradas de atuação: Ampliação e Fortalecimento da Agricultura Familiar; Reforma e Reordenamento Agrário; Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

A estrutura do MDA abarca a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN). Como organismo colegiado inclui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e como autarquia vinculada, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, dedicado à realização da reforma agrária.

A missão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial é “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais<sup>3</sup> locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”.

A SDT tem como eixo de ação promover e apoiar a construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Está entre seus objetivos contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

---

1 Documento produzido pela Coordenação de Órgãos Colegiados e Planejamento da SDT/MDA.

2 Demanda social representa a incidência de população rural caracterizada como agricultores familiares, comunidades indígenas, quilombolas, pescadores e extrativistas artesanais, famílias assentadas pela reforma agrária e grupos de trabalhadores rurais que postulam acesso à terra, mobilizados ou não.

3 Atores sociais são os membros reconhecidos pelas comunidades locais e territoriais que ‘atuam’ em nome de grupos e segmentos sociais que a compõe. São também os representantes mandatários de entidades públicas e privadas, do Poder Público e da sociedade civil, desde que assumam posição ativa na comunidade.

As duas linhas de trabalho da Secretaria são: -implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT); - fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados, formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, assim como pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial.

O Programa de Territórios Rurais propõe estratégias de incentivo e apoio às entidades gestoras e aos atores do desenvolvimento sustentável, de forma garantir que importantes transformações em cada uma das dimensões do desenvolvimento contribuam decisivamente para a sua sustentabilidade.

### **Antecedentes**

Em janeiro de 2003, logo após a posse do Presidente Lula, o Ministério do Desenvolvimento Agrário anunciou a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, que surgia de uma proposta formulada durante o período de transição de Governo, mas cuja oficialização levaria mais de um ano, enquanto outros ajustes eram propostos na estrutura do governo federal.

Durante este período a secretaria organizou-se, principalmente com base na equipe que atuava no apoio ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS. Esta equipe havia participado da construção de uma proposta que orientasse uma política de desenvolvimento rural sustentável, o que representava uma experiência importante e um acervo de análises e de proposições formuladas por diversos setores da sociedade e do governo.

A criação da SDT e a proposta de desenvolvimento rural centrada em 'conceitos de territorialidade', reforçava a capacidade de o MDA atuar segundo referenciais de desenvolvimento sustentável, da inclusão social e do combate à fome.

As definições políticas do novo governo, balizadas pelo enfrentamento da fome e da exclusão social, presidiriam a formulação de propostas de novos programas para o PPA 2004-2005, sendo evidentes os esforços em direção a um modelo de desenvolvimento sustentável e à inclusão social que serão vistos, sem dúvida, como a marca deste Governo. A ênfase nas políticas que enfrentassem as desigualdades sociais e regionais levou à formulação de critérios capazes de identificar sub-regiões de menor dinâmica econômica e de menor renda. As sub-regiões mais desiguais do Brasil.

O MDA, encarregado de manejar com duas das políticas mais sensíveis a estas prioridades, iniciou o novo governo com o orçamento do último ano do governo anterior, que já vinha sofrendo seguidos contingenciamentos e outras medidas de restrição orçamentária. Também por esta razão seria fundamental aprovar a proposta de desenvolvimento territorial no novo PPA, àquela altura já em negociação.

Às dificuldades orçamentárias ainda viriam somar-se outras, ainda mais complexas, pois envolviam o desconhecimento geral sobre o que estava sendo proposto como desenvolvimento sustentável em base territorial. A tarefa da secretaria começava, portanto, por formular uma proposta coerente e conseqüente, explicá-la à sociedade, conseguir adesões importantes e ainda garantir condições

de implementá-la. Foram também definidas algumas linhas estratégicas básicas, como a articulação com outras políticas públicas, a celebração de alianças nacionais e regionais, a rearticulação dos Conselhos Estaduais e o foco na demanda social<sup>4</sup> do MDA.

### Por que 'territórios rurais'?

Esta é uma das perguntas freqüentes dirigidas a SDT. Na realidade, o significado de 'território' foi trazido da geografia humana, cujo expoente nacional foi Milton Santos, Professor da USP, já falecido. O território representa soberania, domínio, determinação e autonomia. Representa também lar, abrigo e proteção. Representa espaços, recursos e produção. Representa cultura, raízes e identidade. São valores que interessa resgatar para os propósitos do Programa.

O território se forma a partir da sua ocupação e da sua transformação em referências multidimensionais relevantes para o ser humano, e se revela quando estes se identificam como 'pertencentes' àquela teia de relações, àquele espaço, àquele território.

A possibilidade de trabalhar com o recorte municipal enfrenta dificuldades quando se percebe que a grande maioria dos municípios tem excessivas demandas frente às suas possibilidades objetivas de encaminhar soluções que estejam dentro da sua própria governabilidade. A autonomia é comprometida pela excessiva dependência de recursos externos, mesmo para as soluções mais simples da 'agenda local'. Não são condições propícias ao desenvolvimento sustentável.

Os recortes regionais, apropriados para trabalhar com os biomas e as generalizações sociais e econômicas, também não conseguem reconhecer a grande diversidade de situações existentes, e acabam por atuar 'pela média', o que pode significar contribuir para acentuar a exclusão e o crescimento de bolsões de iniquidades sociais que caracterizam as regiões mais pobres, mas também as mais ricas, do Brasil. Nestas regiões o desenvolvimento é incompleto e desigual, sendo comum se caracterizarem como pólos de maior dinamismo econômico, cuja riqueza é apropriada por grupos cada vez mais restritos que controlam os fluxos econômicos. Somos o país da concentração de renda, patrimônio e poder. E por isso mesmo, da exclusão social.

Entre estes existem outros recortes com características que permitem conjugar melhor o entendimento dos macro-processos de desenvolvimento com condições particulares de inserção, articulação e de desenvolvimento sustentável. Dentre elas se podem citar as mesorregiões, as microrregiões geográficas, as unidades ambientais, as microbacias hidrográficas, os pólos econômicos, os arranjos produtivos e os territórios.

---

<sup>4</sup> Representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais que postulam acesso à terra, organizados ou não, comunidades tradicionais rurais (pescadores artesanais, ribeirinhos, quilombolas e outros povos das florestas).

As características do desenvolvimento rural sustentável, a compreensão da diversidade de condições e de oportunidades, a necessidade de articulação entre os atores sociais e os recursos locais, para promover dinâmicas sustentáveis de crescimento harmônico de regiões e de grupos sociais, indicam ser o território o recorte que expressa, com maior equilíbrio, os valores referenciais desta proposta.

O 'rural' porque este é o espaço pelo qual o MDA responde quando opera as políticas de desenvolvimento agrário, interatua com a demanda social constituída principalmente por agricultores familiares e agricultores assentados, mas também porque o desenvolvimento rural sustentável assenta-se em uma 'nova ruralidade', que está sendo construída na América Latina nos últimos 30 anos, enfaticamente ao final dos anos 80 início dos 90, quando os preceitos do Consenso de Washington revelaram as profundas modificações que se passavam na agricultura, e nos agricultores, do Continente.

## Convergências

A proposta do MDA não era a única que vislumbrava o conjunto de princípios e de valores do 'desenvolvimento territorial' como base para a proposição de políticas que busquem a participação social para a viabilização de mudanças importantes nos perfis do desenvolvimento nacional.

Ainda na fase de discussão do PPA, o Ministério da Integração Nacional expressou seu entendimento quanto à questão do desenvolvimento regional, ao papel das políticas públicas que buscam superar assimetrias sociais e regionais, buscando o crescimento econômico no bojo de um processo de inclusão e justiça social, onde as riquezas produzidas revertam em benefícios concretos para toda a população. Foi um dos fatos decisivos para a aprovação da proposta do MDA.

Foram também identificadas propostas com fortes convergências regionais e territoriais provenientes de outros ministérios<sup>5</sup> e entidades do governo federal, além de iniciativas de regionalização de programas em curso em diversos estados<sup>6</sup>. Também vários programas apoiados por organismos internacionais de cooperação continham a proposta de territorialização de políticas, alguns de maneira bastante explícita<sup>7</sup>.

Estes fatos permitiram que se formasse um grupo de ministérios encarregado pela Casa Civil da Presidência de formular as bases para a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que viária a ser estabelecida em 2004. Este grupo chegou a algumas formulações interessantes, na forma de critérios para a ação governamental no desenvolvimento regional.

---

5 Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, do Programa Fome Zero, posteriormente MDSCF, do Turismo, do MTE.

6 Dentre os quais podem ser citados Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Ceará, Piauí e Bahia.

7 Notadamente o IICA, a FAO e o Banco Mundial.

Dentre eles destacam-se:

- o emprego de conceitos de 'desigualdade' social e regional como base para a focalização das políticas públicas de integração e de desenvolvimento;
- a adoção do referencial do desenvolvimento sustentável para pautar a formulação e implementação dos programas públicos;
- o apoio ao desenvolvimento da base participativa para a gestão social;
- a necessidade de se articularem as políticas públicas e seus instrumentos no processo de concretização dos projetos sub-regionais ou territoriais.

### **A estratégia territorial**

A concepção da estratégia proposta tem diversas fontes inspiradoras, devendo-se destacar que se fundamenta nas prioridades colocadas pelo Governo federal; na aprendizagem das diversas experiências reais de desenvolvimento rural sustentável com abordagem 'territorial', no Brasil e no exterior; nas reflexões, análises e propostas de um vasto grupo de entidades, de acadêmicos e atores sociais que cuidaram do assunto na última década; e nos conhecimentos, dúvidas e convicções da equipe encarregada de formulá-la.

Após mais de duas décadas de experiências em desenvolvimento regional, microrregional e local, o Brasil já conta com um formidável acervo de conhecimentos capazes de orientar a formulação de um programa de desenvolvimento rural sustentável que não pretende substituir qualquer outro, mas sim apóia-los com a preparação de uma base social, econômica e político-institucional dos territórios que aumentem a eficácia e a sustentabilidade das transformações conseguidas.

Contudo, uma das dificuldades é que as políticas apreendam a complexidade das relações que interferem nos processos de desenvolvimento sustentável e evitem soluções simplistas de pouca efetividade; que compreendam que as articulações, os arranjos e as combinações é que permitem a 'customização' das políticas, sua apropriação e gestão descentralizada pelos atores sociais. As políticas públicas devem conjugar critérios de eletividade e de implementação que estimulem o desenvolvimento econômico com base na valorização dos recursos locais, na geração de oportunidades de renda e de trabalho digno; que apóiem o desenvolvimento das capacidades territoriais, sejam pessoais ou institucionais; que favoreçam o estabelecimento de instrumentos adequados de governabilidade e auto-gestão.

O processo de organização de demandas é um processo de planejamento qualificado pela intensa participação social, pela representatividade dos atores envolvidos e pelo assessoramento técnico especializado. Nele se busca a participação e compromisso, a capacitação e a busca de acordos que definam objetivos, prioridades e itinerários, que estabeleça gradientes de governabilidade, novas regras e compromissos e, com destaque, um sistema de gestão social com profunda empatia territorial.

O produto do processo de planejamento ascendente é o aumento das capacidades e competências territoriais, o estabelecimento de instâncias de gestão social, a definição de um itinerário em direção à sua visão de futuro e um conjunto de acordos, na forma de arranjos institucionais, capazes de executar grande parte dos projetos que concretizarão a caminhada rumo ao desenvolvimento sustentável.

A estratégia proposta parte do reconhecimento de uma base de recursos e de processos territoriais pré-existentes, passa pelo seu fortalecimento na análise e reflexão sobre a realidade e as possibilidades de transformá-la, pela construção de um plano que concretize consensos relevantes, estructure instâncias de deliberação e gestão, que formule propostas como projetos específicos, articulados sistemicamente que, por sua vez, se vinculem às políticas públicas pertinentes e se consiga realizar investimentos em setores determinantes quanto à dinamização da economia, desenvolvimento do capital social, consolidação da gestão social e ampliação das articulações de políticas públicas.

## Objetivos

O objetivo do Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais é estimular iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural.

Especificamente promover e apoiar:

- (a) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais que representam os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e outras populações rurais tradicionais;
- (b) o planejamento e a gestão social dos territórios;
- (c) a dinamização e diversificação das economias territoriais;
- (d) a implementação e integração de políticas públicas.

## Conceitos utilizados

### ***Território***

“É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições –, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. CONDRAF - NEAD. Textos para Discussão n° 4. Brasília, outubro de 2003.

### **Abordagem Territorial**

Ao se pensar o desenvolvimento rural sustentável tendo como ponto de partida uma perspectiva territorial o que se pretende é que as metas do desenvolvimento sejam alcançadas em todo o território nacional. Este objetivo se alcançaria promovendo a equidade, as oportunidades, a competitividade produtiva, o manejo sustentável do ambiente e dos recursos naturais, a estabilidade política e a governabilidade democrática.

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que levam em consideração os pontos de interação entre os sistemas sócio-culturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Trata-se de uma visão integradora<sup>9</sup> de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Suas metas principais são a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; o sentimento de 'pertencimento'; a inclusão social.

O enfoque territorial estimula as parcerias entre órgãos de governo e entre estes e organizações da sociedade e do mercado. O objetivo é desenvolver soluções que contemplem diversas combinações entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável:

- a) *Dimensão Econômica* – Eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- b) *Dimensão Sócio-cultural* - Maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- c) *Dimensão Político-institucional* - Institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- d) *Dimensão Ambiental* - Compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando o conceito de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

---

<sup>9</sup> A abordagem territorial implica na compreensão das dimensões abstratas e concretas das sociedades e da dialética nas relações 'humanos – ambientes' que expressam o processo de ocupação dos espaços geográficos nacionais.

### **Capital Social**

Entendido aqui como o conjunto de relações pessoais, grupais, sociais e institucionais desenvolvidas por comunidades específicas, com base na confiança, na reciprocidade e na cooperação. Também envolve as habilidades das pessoas e dos grupos em estabelecerem relações, obter recursos e empreender ações conjuntas, com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações, e da reivindicação – encaminhada por relações ou redes sociais.

A confiança, a solidariedade e a cooperação são fundamentais para a organização da sociedade quando ela participa nos espaços em que se pratica a Gestão social. Esses atributos desejáveis das relações sociais são importantes para viabilizar a realização das iniciativas coletivas, das parcerias interinstitucionais, das redes e das alianças empresariais.

### **Gestão social<sup>10</sup>**

Conceito é empregado neste documento como um processo amplo e participativo para a gestão de assuntos públicos, em sua conotação ampla, principalmente políticas de valor social para o desenvolvimento. Este processo normalmente conduz à formação de arranjos para-institucionais, que podem evoluir a instituições formalmente constituídas, onde sejam representados de forma equilibrada, os diversos segmentos sociais e os poderes públicos. Estes arranjos destinam-se a qualificar políticas públicas através do controle social como forma de ampliar a sua eficácia e efetividade, estabelecendo mecanismos de articulação das mesmas às demandas sociais.

A Gestão social constitui o referencial mais relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade está diretamente relacionada à capacidade da sociedade em negociar com o Estado, com o empresariado e com o mercado, quanto ao tipo e aos rumos do seu próprio desenvolvimento e, gradativamente, construir mecanismos de controle social que envolva estes atores. Este processo de concertação denomina-se Gestão social.<sup>11</sup>

---

10 “Gestão social contrapõe-se a gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. (Tenório, Fernando G. ‘Tem razão a administração?’ Ijuí: Editora Unijuí, 2002).

11 “As tendências recentes da Gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários. Trata-se hoje, realmente, de um universo em construção”. Ladislau Dowbor em “Gestão social e Transformação da Sociedade”. Novembro, 1999.

### ***Institucionalidades***

Para efeito das estratégias impulsionadas pela SDT, 'institucionalidades'<sup>12</sup> são espaços de expressão, discussão, deliberação e de gestão que congregam a diversidade de atores sociais, cuja atenção é voltada para diversos setores de interesse público de uma dada localidade.

Novas institucionalidades para o desenvolvimento sustentável são espaços para a prática de alguns dos fundamentos que atualmente presidem os processos de aperfeiçoamento da governabilidade em sistemas políticos democráticos. Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de Gestão social e em processos de planejamento ascendente.

### **Diretrizes**

O Programa de Territórios Rurais visa facilitar a integração e qualificar a gestão das políticas públicas em escala territorial ao organizar a demanda social em torno da construção e implementação de um plano estratégico, assim como do estímulo ao fortalecimento dos atores para a Gestão social. Como estratégia própria, propõe promover e apoiar o processo de construção e implementação de planos territoriais de desenvolvimento sustentável, que estimulem o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares, populações tradicionais e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário.

O Programa de Territórios Rurais estabelece como diretrizes para a sua implementação nos territórios: (a) adotar a abordagem territorial como referência conceitual; (b) manter o foco na percepção integral do território, promovendo o planejamento como um processo contínuo que se traduz na elaboração e implementação de planos e projetos específicos territoriais, preferencialmente na forma de iniciativas coletivas; (c) estimular a construção de alianças entre os atores sociais dos diversos setores envolvidos; (d) estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas; (e) promover o desenvolvimento de capacidades e competências territoriais e do capital social; (f) adotar o planejamento ascendente como processo de descentralização de políticas públicas e de autogestão dos territórios; (g) atuar de forma descentralizada, em sintonia com os segmentos

---

12 O Programa deve reconhecer a existência de institucionalidades territoriais quando elas efetivamente corresponderem aos requisitos da Gestão social e às expectativas dos diversos atores sociais, apoiando o seu fortalecimento quando necessário. Caso contrário apoiará a constituição de novas institucionalidades para a gestão e controle social, discussão, deliberação, acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do território.

comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável; (h) priorizar a redução das desigualdades sociais, regionais e territoriais; (i) promover o desenvolvimento sustentável a partir do fortalecimento de uma economia territorial.

## **Estratégias de implementação**

### ***Articulação***

As estratégias adotadas pelo Programa refletem uma especial atenção à articulação de políticas públicas em todos os níveis, procurando convergências com iniciativas que implementem instrumentos capazes de atender às demandas territoriais estruturadas nos planos territoriais. Ao promover as articulações de políticas públicas, a SDT procura oferecer como principal diferencial aos eventuais parceiros, oportunidades de incrementar a eficácia de políticas públicas através da qualificação da gestão territorial<sup>13</sup>. Esse processo de qualificação aumenta a capacidade de atrair investimentos públicos e privados, garantindo maior transparência na gestão e melhor objetividade nas iniciativas, cuja eventual ausência é fator de ineficácia e desvirtuamento dos investimentos públicos.

### ***Órgãos colegiados***

Outro elemento estratégico é o apoio aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregam atores sociais e gestores públicos nos níveis federal, estadual, municipal e sub-regional. Estas instâncias representativas repercutem eventuais tensões e potenciais conflitos de interesses, mas também representam oportunidades para a prática democrática, transparência pública e controle social, o que caminha no sentido de acordos e parcerias. Estes viabilizam arranjos institucionais mais adequados à implementação de iniciativas coletivas de interesse geral, onde estejam contemplados segmentos sociais que com frequência não são considerados devidamente nas políticas de desenvolvimento nacional.

### ***Planejamento e gestão participativos***

O Programa de Territórios Rurais foi proposto para atuar por cerca de quinze anos consecutivos em cada território, em três ciclos de implementação<sup>14</sup>. A intensidade e a natureza das ações se modificarão a cada ciclo segundo os resultados e avanços evidenciados em cada território.

---

13 Entendida mais amplamente como a função assumida pelas institucionalidades territoriais que congreguem os atores sociais e gestores públicos que representem a coletividade, em consonância com os acordos celebrados dentre eles e as entidades públicas e da sociedade civil que apóiam o desenvolvimento do território.

14 Para cumprir este ciclo nos 450 territórios rurais presumivelmente existentes no Brasil, o Pronat deverá vigorar por 32 anos ininterruptos.

Cada ciclo do Programa compõe-se de três fases onde estão intercalados períodos de *atuação direta e intensificada do Programa* (oferta), com períodos de *acompanhamento e suporte aos territórios* (auto-organização), quando os territórios deverão agir realizando as atividades planejadas. Para cada uma dessas fases está prevista a efetivação de determinados resultados.

Na *primeira fase* trabalha-se a preparação do território para o processo de construção do plano territorial e a projeção de ações imediatas com visão estratégica. Na *segunda fase* ocorre o processo de planificação do território propriamente dito, com ações como o diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, definição do 'eixo aglutinador'<sup>15</sup>, construção do plano territorial e formulação dos Projetos específicos territoriais relacionados. Na *terceira fase* inicia-se a execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoria e avaliação.

### ***Desenvolvimento de competências***

Durante o processo de atuação nos territórios, diversas iniciativas de capacitação e desenvolvimento de competências são apoiadas. Primeiramente o próprio processo de planejamento e gestão procura estabelecer uma dinâmica pedagógica de aprendizagem e prática. Diversas atividades de capacitação em momentos específicos do processo também são desenvolvidas, objetivando principalmente os atores sociais, os agentes de desenvolvimento, os gestores públicos e os gestores sociais.

São também promovidos processos de aproximação entre centros acadêmicos de referência e os territórios, favorecendo a realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária, cooperação técnica e institucional.

A cooperação entre territórios, denominada 'horizontal', permitirá a troca de experiências entre gestores sociais que aprendem a enfrentar na prática os problemas concretos.

## **Processo de atuação**

### ***Desenvolvimento humano e social***

Um dos seus eixos estratégicos está no desenvolvimento humano, desde a sua educação formal até a sua formação para a participação social, que se traduz na inserção social e na Gestão social do território. A abordagem territorial do desenvolvimento procura também traduzir este objetivo de 'reativação social' que, evidentemente, caracteriza um dos maiores óbices à efetividade do desenvolvimento.

---

<sup>15</sup> Tema com potencial de mobilização e coesão suficientes para promover acordos e alianças, apontar para prioridades nos investimentos públicos e privados e estabelecer processos que valorizem os recursos territoriais e gerem dinâmicas que enfrentem os problemas diagnosticados.

Também enfrenta a questão da 'reativação econômica', combatendo a exclusão e a pobreza, promovendo maior e melhor participação econômica da maioria da população, através de processos que viabilizem o aumento da capacidade local para empreendimentos que atendam às circunstâncias do território e estimulem e qualifiquem investimentos públicos e privados capazes de gerar renda e emprego.

O conceito de desenvolvimento territorial proposto pelo Programa está baseado no paradigma da sustentabilidade, portanto destaca a Gestão social como elemento nuclear das transformações pretendidas, o que implica na ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território.

### **Capacitação**

A mudança comportamental é, ao menos em parte, resultado do processo de aprendizagem, que passa pela reflexão sobre a realidade e do interesse na sua transformação. É esta ação consciente de mudança da realidade que o desenvolvimento sustentável busca, pois expressa a autonomia dos indivíduos e o exercício de uma cidadania ativa, regulada pelas redes de relações que se estabelecem dentro e fora do território. Intervir nas relações do processo de aprendizagem exige uma concepção pedagógica clara para que a mudança seja significativa para os atores sociais.

O Programa de Desenvolvimento Territorial busca envolver o conjunto dos atores sociais territoriais em processos educativos para desenvolver a compreensão consciente de novos valores e condutas nos indivíduos, grupos sociais e organizações, expressando-se em novos comportamentos frente às dinâmicas do desenvolvimento.

A capacitação se expressa através da ampliação e diversificação de conhecimentos e de habilidades, devendo refletir-se em mudanças comportamentais e, assim como a aprendizagem, se processa sobre algo significativo para a realidade dos sujeitos, algo que os motive a avançar na compreensão e utilização do objeto.

O Programa propõe o processo de construção da Gestão social do território como objeto de aprendizagem dos atores sociais. É na gestão dos fins e dos meios do desenvolvimento que o território vai sendo apropriado pelos atores, e desenvolvendo neles o sentido de compromisso e pertencimento.

### **Componentes do processo**

As atividades contidas no Programa de Desenvolvimento Territorial e realizadas pela SDT são organizadas de forma a se configurarem como momentos de capacitação. É através delas que vão sendo internalizados valores a partir dos quais os atores podem provocar mudanças significativas na realidade apontando para um modelo de desenvolvimento cada vez mais sustentável dos territórios rurais.

Além de fatores que estejam fora além dos objetivos concretos do Programa, o alcance dos resultados propostos para o desenvolvimento territorial, depende da realização de um conjunto de ações agregadas, que se constituem nos componentes do Plano Territorial, a saber:

- Gestão social dos Territórios
- Fortalecimento do Capital Social
- Dinamização das Economias Territoriais
- Articulação de políticas públicas

Estas ações compreendem um conjunto de atividades que, por sua vez, são complementares e interagem sistemicamente no processo de apoio ao desenvolvimento territorial.

Diferentemente de serem consideradas como *etapas* de um processo, representam as *áreas de esforços e de resultados* que será desenvolvido concomitantemente, bem como cada qual pode ganhar relevância em dado momento do processo, dependendo das características e demandas de cada território.

## A formação do gestor social

Os processos participativos têm como característica fundamental a reflexão sobre a prática social. É a partir dela que indivíduos, organizações e comunidades adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-la. A proposta do Programa sustenta-se na implementação de processos de formação de gestores sociais durante a sua participação nas diversas instâncias da Gestão social do território.

## Metas

Fundamentado em uma diretriz processual de longo prazo, o Programa de Territórios Rurais deve trabalhar com objetivos progressivos na promoção e apoio ao processo de desenvolvimento territorial sustentável. Algumas etapas estruturais são apresentadas a seguir.

## Seleção e priorização dos territórios

As metas do Programa de Territórios Rurais foram definidas segundo uma estimativa dos potenciais territórios rurais existentes no Brasil, mediante parâmetros adotados pela SDT:

- a) Caracterização geral dos potenciais “territórios rurais”<sup>16</sup>, através da base

<sup>16</sup> Para esta caracterização foram utilizadas as seguintes fontes de referências: “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA/ IBGE/ UNICAMP)–1999; “O Brasil rural precisa de uma estratégia de Desenvolvimento”. (José Eli da Veiga) – 2001.

de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do IBGE, referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil.

Estes critérios revelaram três grupos de possíveis “territórios”: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes seriam aqueles cujas microrregiões apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes.

Foram preliminarmente identificados 450 “territórios rurais”, 80 “territórios intermediários” e 20 “territórios urbanos”.

- b) Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário:
- Concentração de agricultores familiares;
  - Concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária;
  - Concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não.
- c) Ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao Programa de Territórios Rurais, elaborado em parceria com os governos e a sociedade civil, organizados em cada respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável:
- Densidade e atividade de capital social nos virtuais territórios rurais;
  - Convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais;
  - Áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos estados;
  - Incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento.<sup>17</sup>

## Metas

As metas propostas para este Programa levam em conta a complexidade dos processos de transformações e aperfeiçoamentos sucessivos de sistemas sócio-políticos que protagonizam o desenvolvimento sustentável.

O ciclo completo do Programa prevê a implementação de 450 territórios rurais em 32 anos, incorporados gradualmente durante os 17 primeiros anos de execução.

---

<sup>17</sup> Respeitando tais critérios, ao longo do ano de 2003 foram selecionados e homologados nos Conselhos Estaduais de 20 estados brasileiros num total de 63 territórios, abrangendo 878 municípios. Em 2004 foram agregados mais 30 territórios, alcançando cerca de 1.420 municípios.

Para o período 2004-2007, as metas negociadas envolvem diversas ações e investimentos em cerca de 210 territórios rurais, abrangendo cerca de 3.000 municípios, atendendo pouco mais de 50% da demanda social do MDA.

Territórios rurais atendidos pelo Programa	2004	2005	2006	2007
Meta do ano	50	30	40	50
De anos anteriores	40	90	120	160
Total	90	120	160	210

## Resultados a alcançar

O alcance do desenvolvimento territorial depende, além de fatores externos ao controle do Programa de Territórios Rurais, de um conjunto de ações que incidem sobre eixos centrais de intervenção, por intermédio da implantação do conjunto de projetos e da elaboração, implementação e gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável.

Esses eixos centrais definidos pelo Programa e aqui denominados áreas de resultados são<sup>18</sup>:

- a) Gestão social dos territórios
- b) Fortalecimento do Capital Social
- c) Dinamização das Economias Territoriais
- d) Integração de Políticas Públicas

## Gestão social dos Territórios

O desenvolvimento territorial que também pode ser visto como uma estratégia de concertação social sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região, e está comprometido com a construção de modelos mais sustentáveis de geração de riquezas com inclusão social.

---

18 Não se trata de etapas de um processo e sim das áreas de esforços e de resultados que serão desenvolvidas concomitantemente.

## Fortalecimento do Capital Social

O capital social<sup>19</sup> é um elemento que emerge das relações humanas, contribui para a consolidação das relações sociais e pode transformá-las em instrumentos de otimização das iniciativas coletivas, rumo à formulação, implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável.

O fortalecimento do capital social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e da cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, expandindo e fortalecendo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade sistêmica do território.

Para a promoção do desenvolvimento do capital social serão apoiadas iniciativas que favoreçam o incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, bem como o empoderamento das comunidades envolvidas com o plano territorial. Espera-se, neste sentido, efetivar a constituição de uma institucionalidade gestora no território, que tenha um papel articulador do processo de desenvolvimento, segundo os princípios da Gestão social. Isso ocorreria em dois níveis articulados:

### I. Criação da Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT)

A CIAT deve ser o embrião de uma instância colegiada gestora do processo de desenvolvimento no território<sup>20</sup>, cabendo a ela atuar decisivamente nas duas primeiras fases do plano territorial.

### II. Construção da Instância Colegiada Territorial

Núcleo do processo de Gestão social do desenvolvimento, a instância colegiada deve integrar e legitimar as diferentes representações sociais do território, sendo responsável não apenas pela elaboração participativa do Plano e dos projetos específicos territoriais, mas também pela sua execução, monitoramento e

---

19 Estudos de economistas do Banco Mundial distinguem quatro formas básicas de capital: o natural, constituído pelos recursos naturais aproveitáveis em cada espaço geográfico-ecológico; o capital físico construído pela sociedade, tal como a infra-estrutura, as máquinas e equipamentos, o sistema financeiro; o capital humano, resultado do nível de educação, saúde e acesso à informação da população, e o capital social - conceito inovador nas análises e propostas de desenvolvimento. Ao tentar desvendar as causas da dinâmica de expansão do sistema de produção capitalista nas últimas décadas, privilegiam-se as contribuições do capital social e humano para o desenvolvimento tecnológico, o aumento da produtividade e o próprio crescimento da economia. Henrique Rattner em "Prioridade: construir o capital social". Revista Espaço Acadêmico, Ano II nº 21 fevereiro de 2003.

20 O CONDRAF instalou um Grupo Temático que deve elaborar propostas sobre o tema das institucionalidades e da Gestão social para o desenvolvimento rural sustentável, com previsão de publicação de resultados em Setembro de 2004.

aprimoramento contínuo. Espera-se que essa institucionalidade faça a interlocução com diversos atores sociais e instâncias do Poder Público.

### **Dinamização das Economias Territoriais<sup>21</sup>**

Este terceiro componente também está centrado no espírito de participação, confiança, solidariedade e cooperação. É sobre ele que se articulam as redes de cooperação, a concepção de cadeias e de arranjos produtivos, agrupamento de setores e de empresas, criação de distritos industriais e agroindustriais, todos necessários à construção de uma visão integrada de desenvolvimento produtivo, competitividade, interdependência e cooperação.

### **Integração de Políticas Públicas**

A possibilidade de articulação interinstitucional está diretamente ligada à capacidade de gerar um ambiente inovador para o desenvolvimento sustentável, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar no território os resultados do trabalho, garantindo tanto a geração de riqueza quanto sua apropriação mais equitativa. Esse ambiente visa apoiar os sistemas produtivos, formados principalmente por agricultores familiares, agricultores sem terra, micro e pequenos empreendedores, potencializando as intervenções externas em seus diversos canais mediante participação em políticas públicas e de outras esferas.

As articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos arranjos institucionais – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões e oficinas de desenvolvimento –, com autonomia, representatividade e legitimidade. Também permite uma verticalização de baixo para cima, rompendo as visões normalmente predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais.

A articulação de políticas públicas é o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder.

---

21 A maioria dos territórios rurais insere-se em regiões consideradas de baixa ou média dinâmica econômica e baixa ou média renda, ou de combinações entre elas, o que caracterizam as regiões com maior incidência de desigualdade social. Portanto, a necessidade de reativar as economias territoriais assume caráter prioritário na construção dos Planos Territoriais.

## Instrumentos para o planejamento e a gestão territorial

### Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável

O processo de construção do plano territorial de desenvolvimento organiza as discussões, proposições e decisões em torno dos desafios a serem enfrentados e resultados a serem alcançados. Seu processo transita pela reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades, as fragilidades e oportunidades, procurando objetivar iniciativas na forma de projetos que concretizem a “visão de futuro” concertada.

Espera-se que o plano territorial seja resultante da vivência do processo, otimizada pela participação dos atores do território nas ações do Programa de Territórios Rurais e apresente algumas características fundamentais para sua legitimidade:

- a) Constituir-se como *instrumento de gestão do desenvolvimento territorial*, garantindo flexibilidade para os ajustes pertinentes;
- b) Ter sido *constituído de forma participativa* e, assim, ser fortemente apropriado pelos atores territoriais;
- c) Ter *caráter multidimensional e multisetorial*, oferecendo as condições necessárias para a atração de investimentos diversos e com características inovadoras;
- d) Assumir mecanismos de *monitoramento e avaliação* a partir de informações geradas nos territórios, de forma a efetivar um processo contínuo de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento de suas diretrizes e propostas.

### Projetos específicos dos territórios

O Programa prevê a disponibilização de recursos para financiamento parcial de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou a resultante de combinações entre eles, todos a serem analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por outros parceiros estratégicos. <sup>22</sup>

- i. Infra-estrutura e serviços territoriais
- ii. Capacitação
- iii. Apoio às Entidades Associativas e Cooperativas

---

22 O MDA e a SDT vêm estabelecendo Acordos de Cooperação com outros Ministérios e entidades públicas, com a finalidade de atuarem coordenadamente na implementação de diversos programas, como é o caso do MMA (Agenda 21 e PROAMBIENTE), MDSCF (CONSAD), MI (PROMESO e outros), MTE (Economia Solidária), SEBRAE (Arranjos produtivos e Comércio solidário), MME (Luz para Todos).

- iv. Apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios
- v. Cooperação horizontal e institucional
- vi. Monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento do Programa.

### **Organização da SDT**

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial atua organizada segundo duas coordenadorias e as gerências dos projetos. É responsável ainda pela vinculação do Projeto Don Hélder Câmara ao MDA, atuando em conjunto com este em diversas áreas e temas, sempre na região semi-árida do Nordeste.

A SDT utiliza ainda uma rede nacional de colaboradores que, eventualmente, presta serviços técnicos diversos, principalmente aos territórios, segundo as programações de atividades vigentes.

Através de contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos, vários eventos de capacitação e de assessoramento técnico aos territórios são executados continuamente. A Secretaria apóia ainda a estruturação de serviços territoriais de assistência técnica, através dos Núcleos Técnicos das CIATs e das redes territoriais de ATER, em colaboração com a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF.

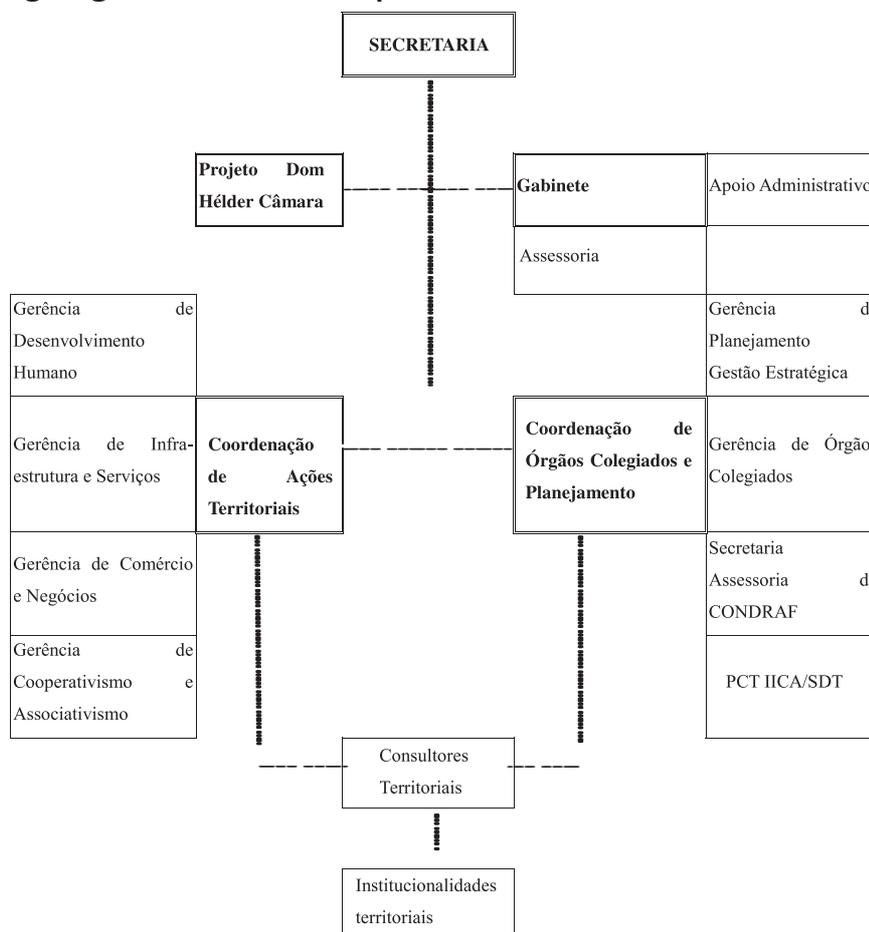
Cada território rural com CIAT constituída compreende também ao menos um “articulador territorial”, geralmente um profissional recrutado pela entidade gestora e contratado por uma organização ou entidade situada no próprio território. Este articulador atua no núcleo técnico do CIAT apoiando a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades.

Cada estado conta com ao menos um “consultor territorial” encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa.

Cada grupo de estados conta ainda com um “assegurador estadual”, representado por um “consultor nacional” ou “gerente nacional”, este parte do quadro efetivo da Secretaria. Os asseguradores facilitam a interlocução com os estados, mobilizam recursos e orientam atividades dos “consultores territoriais”, produzindo também informações importantes para o monitoramento do Programa.

Portanto, a SDT adota um sistema matricial de gestão das suas atividades, com cada colaborador desempenhando atividades técnicas específicas e, alguns, atividades de gestão e de articulação com os Estados e com entidades públicas federais.

## Organograma funcional simplificado da SDT



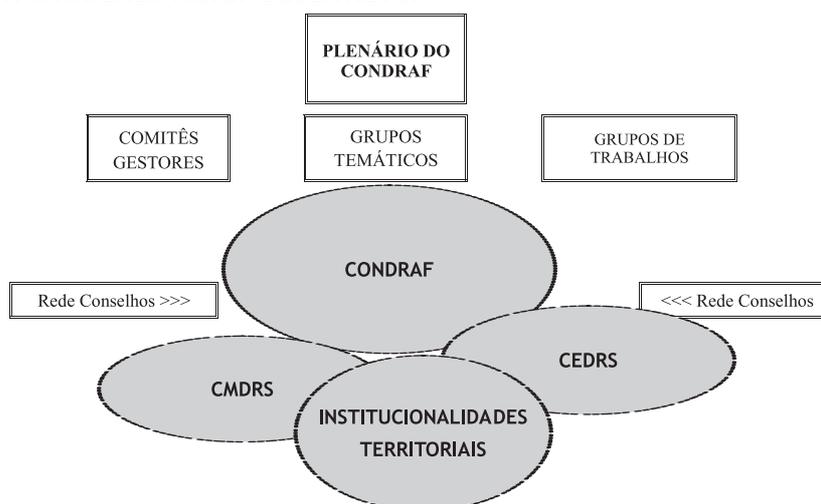
## Os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável

A Secretaria desempenha também o papel de apoio técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, através do qual tem interage com a Rede Nacional de Conselhos de Desenvolvimento Rural, formada por mais de 2.000 organismos colegiados nos estados e municípios brasileiros. Para tanto mantém a Secretaria Administrativa do CONDRAF e uma equipe de Consultores que apóiam o funcionamento do Conselho, Comitês e Grupos Temáticos, além de desenvolver projetos de capacitação e de gestão de informações para a rede, através dos quais procura contribuir para o aprimoramento desses espaços democráticos de gestão pública. Para informações atualizadas sobre o CONDRAF visite o sítio [www.condraf.org.br](http://www.condraf.org.br) na internet.

Os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, estaduais e municipais, devem funcionar como espaços complementares e integrados para construção de uma nova relação institucional e operacional entre governos, sociedade civil e outras organizações e entidades, onde se buscarão meios de articulação e cooperação em função de objetivos comuns.

Essas instâncias serão articuladas e apoiadas principalmente pelo CONDRAF, conformando a Rede Nacional de Órgãos Colegiados para o desenvolvimento rural, estabelecerem mecanismos de consultas e gestão compartilhada em processos de atuação, sempre que possível e conveniente, de acordo com as esferas de atuação.

### Organograma funcional da Rede Nacional de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável



### Resultados parciais 2003-2004

#### Formação e desenvolvimento de capacidades nos territórios rurais:

- Investimentos de R\$ 6 milhões
- Contratação de 15 organizações de atuação regional para assessoramento e capacitação nos territórios rurais.
- Realização de 236 oficinas de capacitação com 16.740 agentes de desenvolvimento de cerca de 3.000 entidades locais e estaduais.
- Capacitação e atuação de 60 profissionais para assessoramento em desenvolvimento rural sustentável.

### **Seleção de territórios, mobilização e capacitação dos atores locais para a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.**

Seleção de 93 territórios rurais constituídos por 1.450 municípios onde se concentra 35,53% da demanda social do MDA segundo quadro a seguir:

<b>QUADRO RESUMO NACIONAL DOS TERRITÓRIOS EM ATENDIMENTO PELO PRONAT</b>			
	Brasil	Territórios rurais	Territórios/ Brasil (%)
Agricultores Familiares	4.139.369	1.400.246	33,83
Famílias Assentadas	537.618	251.608	46,80
Famílias buscam acesso à terra	219.688	87.707	39,92
Demanda Social MDA	4.896.675	1.739.561	35,53
População Total	169.802.570	31.342.773	18,46
Área (Km <sup>2</sup> )	8.502.119	2.307.340	27,14
Municípios	5.561	1.450	26,07

### **Projetos de infra-estrutura e serviços**

- Investimentos de R\$ 97 milhões
- 756 contratos com entidades federadas e ONG para realização de infra-estruturas.
- 70 territórios rurais atendidos, abrangendo 1.120 municípios.

### **Negócios e Comércio dos Territórios Rurais**

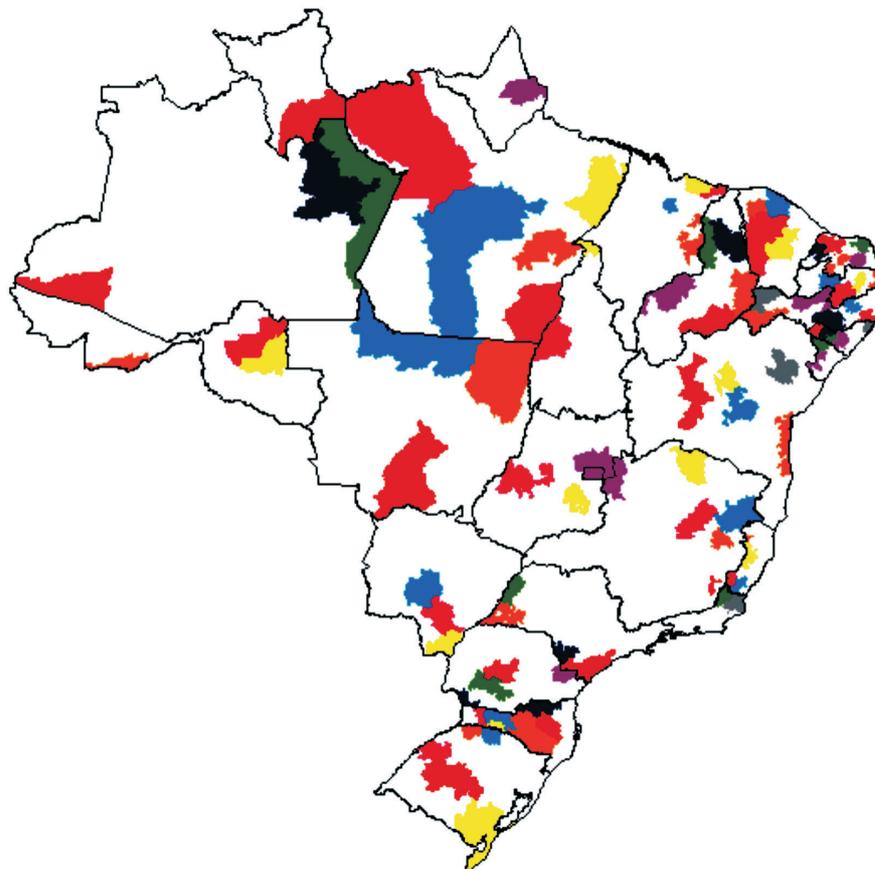
- Investimentos de R\$ 4 milhões
- 45 bases de serviços apoiadas
- 1.420 técnicos capacitados
- 9.100 agricultores familiares beneficiados
- Operações de exportação para comércio justo no valor de R\$ 2 milhões, envolvendo 3.000 famílias

### **COOPERSOL – Projeto de Fomento ao Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária**

- Apoio a 100 cooperativas de crédito e de organização da produção em 16 estados.
- Formação em associativismo:
- Investimentos de R\$ 4,3 milhões

- 340 técnicos
- 1.200 dirigentes de cooperativas
- 80.000 cooperados

### BRASIL – TERRITÓRIOS PRIORITÁRIOS – 2004



Os territórios dos estados do Amapá e do Rio Grande do Sul estão em processo de homologação pelos respectivos CEDRS.



RELAÇÃO DOS NÚCLEOS TEMÁTICOS DO CEAM

SIGLA	NÚCLEOS	COORDENADOR	TELEFONE/ PESSOAL	FAX	DEPARTAMENTO /ORIGEM	E-MAIL
1. NECLA	N.E. CARIBENHOS E LATINO-AMERICANOS	PROF. NIELSEN DE PAULA PIRES	307-3062 / 349-6826 / 273-5829	347-6364	Ciência Política	necla@umb.br
2. NEUR	N.E. URBANOS E REGIONAIS	PROF. PAULO CASTILHO	307-2935 / 2373 / 368-3876	272-1909	Geografia	neur@umb.br castilho@umb.br
3. NPCT	N. POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	PROF. RICARDO CALDAS	307-2937 / 914-7501	322-8473	Ciência Política	npct@umb.br ricardocaldas@uol.com.br
4. NEAL	N.E. ACOMPANHAMENTO DAS LICENCIATURAS	PROF. HÉLENE LEBLANC	307-2626/2070 FE / 409-1122	307-3826	Faculdade de Educação	hleblanc@umb.br
5. NEA	N.E. AMBIENTAIS	PROF. LAÍS MOURÃO	321-5001/307-1221/ 9966-9755		Centro de Desenvolvimento Sustentável	lais.maria@terra.com.br
6. NEP	N.E. DA PAZ E DOS DIREITOS HUMANOS	PROF. JOSÉ GERALDO DE SOUZA JÚNIOR	273-0950 347/2349	273-3532	Direito	fljr@umb.br
7. NEPeM	N.E. PESQ. SOBRE A MULHER	PROF.ª LOURDES MARIA BANDEIRA	307-2219/2591/2590 CEPPAC	274-2649	Sociologia	nepem@umb.br lourdes@superig.com.br
8. NEAB	N.E. AFRO-BRASILEIROS	PROF. NELSON FERNANDO INOCÊNCIO SILVA	307-2936/2318 VIS/ 9966-8032	347-7307	Instituto de Artes	neab@umb.br omorode@umb.br
9. NEAGRI	N.E. AGRÁRIOS	PROF. FLÁVIO BORGES BOTELHO FILHO	307-1036 / 307-2822 / 307-2825	273-6593	Agronomia	neagri@umb.br
10. NEASIA	N.E. ASIÁTICOS	PROF. LYTTON LEITE GUILMARÊS	307-2921 / 2426 / 368-7804 / 577-3491	577-3491	Relações Internacionais	neasia@umb.br
11. NESP	N.E. DE SAÚDE PÚBLICA	PROF. EDGAR HAMMAN interino	SCRN 406 bl. A sala 224	340-6863	Faculdade de Saúde	nesp@umb.br
12. NELLI	N.E. DA LINGUAGEM E IDEOLOGIA	PROF.ª MARIA IZABEL S. MAGALHÃES	307-2933	273-0255	Linguística, Línguas Clássicas e Vernácula	nelli@umb.br mizabel@umb.br
13. NEAZ	N.E. DA AMAZÔNIA	PROF. CEZAR MARTINS DE SÁ	307-2586		Biologia	neaz@umb.br
14. NEPPOS	N.E. EM POLÍTICA SOCIAL	PROF.ª POTYARA AMAZONEIDA PEREIRA	307-2932	274-5362	Serviço Social	neppos@umb.br poama@terra.com.br
15. NECOIM	N.E. DA CULTURA, ORALIDADE, IMAGEM E MEMÓRIA NO CENTRO-OESTE	PROF. JOSÉ WALTER NUNES	307-2938 / 2303 / 347-2409 / 96116637		CEAM	necoim@umb.br

<b>SIGLA</b>	<b>NÚCLEOS</b>	<b>COORDENADOR</b>	<b>TELEFONE/ PESSOAL</b>	<b>FAX</b>	<b>DEPARTAMENTO /ORIGEM</b>	<b>E-MAIL</b>
<b>16. NEBC</b>	N.E. DO BRASIL CONTEMPORÂNEO	PROF. JOÃO CARLOS TEATINI DE SOUZA CLÍMACO	307-2924 274-1517	347-3663	Engenharia Civil	teatini@unb.br
<b>17. NEFP</b>	N.E. DOS FENÔMENOS PARANORMAIS	PROF. PAULO CELSO DOS REIS GOMES	307-2219 / 307-2900 / 9285-8559		Física	pergomes@unb.br
<b>18. NEMP</b>	N.E. SOBRE MÍDIA E POLÍTICA	PROF. MAURO PORTO	SCLN 406 bl A sala 205 349-4627 307-2460 / 973-8375	274-3326	Faculdade de Comunicação	mporto@unb.br nemp@unb.br
<b>19. NEPTI</b>	N.E.PESQ. DA TERCEIRA IDADE	PROF.ª MARIA REGINA DE LEMOS PRAZERES MOREIRA	sala at-10 307-2581 / 9974-0572		Aposentada	nepit@unb.br
<b>20. TRANSE</b>	TRANSDISCIPLINAR DE ESTUDOS SOBRE A PERFORMANCE	PROF. JOÃO GABRIEL L. C. TEIXEIRA	SCLN 406 bl A sala 214 349-8977 / 347-3166 / 307-2389	347-3166 307-1506	Sociologia	limacruz@unb.br
<b>21. NESUB</b>	N.PESQ. SOBRE O ENSINO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	PROF. CARLOS BENEDITO MARTINS	SCRN 406 bl A sala 219 273-8419 / 918-2354 / 410-8803 / 349-0327	349-7826	Sociologia	nesub@unb.br
<b>22. NEGEP</b>	NÚCLEO DE ESTUDOS EM GESTÃO PÚBLICA	PROF. JOÃO PAULO M. PEIXOTO	367-1885 / 349-6465 / 9229-0549	349-6465	Administração	jpmp@unb.br
<b>23. NP3</b>	N.E.PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS GOVERNO E GESTÃO	PROF. PAULO CARLOS DU PIN CALMON	307-1139 / 1444 / 3542 / 913-4486	307-1944	Ciência Política	np3@fnatec.com.br paulo.calmon@uol.com.br
<b>24. NESCUBA</b>	N.E. CUBANOS	PROF.ª MARIA AUXILIADORA CÉSAR	307-2927 / 2290	273-7536	Serviço Social	dorita@unb.br
<b>25. NEM</b>	N.E. DO MERCOSUL	PROF.ª ALBENE MIRIAM FERREIRA MENEZES	307-2753 / 307-1603		História	albene@unb.br
<b>26. NEPEB</b>	N.E.PESQ. EM BIOÉTICA	PROF. VOLNEI GARRAFA	307-2113 / 3946 / 9982-5936	307-3946	Faculdade de Saúde	bioetica@unb.br
<b>27. NEIJ</b>	N. E. DA INFÂNCIA E JUVENTUDE	PROF.ª ADALGISA MARIA VIEIRA DO ROSÁRIO	349-4809 / 8343	272-8536	Aposentada	nej@unb.br margopaulo@brturbo.com
<b>28. NESPROM</b>	N.E. EDUCAÇÃO PROMOÇÃO DA SAÚDE E PROJETOS INCLUSIVOS	PROF. ELIOENAI DORNELLES ALVES	307-1156 / 9985-8092	307-1441	Faculdade de Saúde	elioenai@unb.br
<b>29. NEE</b>	N.E. EUROPEUS	PROF. ESTEVÃO REZENDE MARTINS	307-2787 / 2366 / 9983-0333	273-6256	História	estevao@gns.com.br



