

Abordagens metodológicas para o planejamento da melhoria da produção e renda de comunidades de agricultores familiares

Zeke Beze Júnior

Aluno do Mestrado do Centro de Desenvolvimento Sustentável-CDS

Universidade de Brasília

I. Introdução

No Brasil, historicamente a política agrícola é voltada para a grande propriedade rural, latifundiária ou empresarial. Nas últimas duas décadas, porém, têm sido criados programas públicos visando a melhoria da economia de comunidades de agricultores familiares, por meio do fortalecimento de suas atividades produtivas. Para tanto oferecem condições especiais de acesso ao crédito rural, à infra-estrutura produtiva rural, à assistência técnica e à terra, entre outros.

Entretanto, estes programas continuam, de modo geral, a operar como se o público beneficiário fosse o mesmo da política agrícola tradicional, como se existisse um único tipo padrão de agricultor. Metodologicamente ainda não adotam um modelo específico para abordar mais adequadamente os grupos de agricultores familiares, impondo-se na maioria dos casos procedimentos aplicáveis à grande agricultura empresarial. Isto tem influenciado negativamente o resultado dos programas, contribuindo para acarretar maiores gastos e retorno social abaixo do potencial inicialmente previsto.

Assim, é oportuno aprofundar a discussão sobre formas de abordagem de grupamentos de agricultores familiares para a implementação de programas públicos de estímulo ao aumento de renda.

II. Conceitos utilizados

Agricultores familiares. Entendidos como definido nas normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com as subcategorias A, B, C e D, que comportam o universo sócio-econômico dos cerca de 4.000.000 de estabelecimentos rurais familiares no Brasil, incluindo populações indígenas e comunidades tradicionais.

Grupamento de agricultores familiares. Conjunto de agricultores familiares em um espaço geográfico delimitado, que mantém algum tipo de identificação cultural ou de interação social, econômica ou ambiental. Incluem bairros e localidades rurais onde predominam agricultores familiares, comunidades rurais tradicionais, assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas e remanescentes de quilombos, entre outros.

Introduções tecnológicas. Alterações nos itinerários técnicos de cultivos e criações dos sistemas de produção de grupamentos de agricultores familiares, ou incorporação de novas atividades, visando a introdução de insumos químicos e biológicos, de maquinário, de procedimentos culturais e de serviços, que pretendem aumentar as produtividades da terra e do trabalho.

Programas de incentivo à economia da agricultura familiar. Ações organizadas e permanentes do Governo Federal para a promoção do acesso à terra e da produção e renda dos agricultores familiares. Entre os principais estão o Programa de Reforma Agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

III. O Modelo da Grande Propriedade Rural e a Agricultura Familiar

A política agrícola brasileira está essencialmente associada ao modelo de desenvolvimento que tem como objetivo principal a transformação das grandes propriedades rurais em empresas agropecuárias produtivas. Este modelo condicionou o aparato público de estímulo à produção e à renda rural à idéia da moderna empresa capitalista e deixou de lado a pequena produção familiar rural, com suas particularidades culturais, ambientais, sociais e econômicas, tratando-a secundariamente e, muitas vezes, de forma assistencialista, esvaziando a questão produtiva.

Entretanto, a despeito da concentração de inversões de recursos públicos nas grandes propriedades rurais e da pouca importância relativa com a agricultura familiar, a dimensão econômica e social desta continuou significativa. São cerca de 4.000.000 de estabelecimentos rurais familiares, responsáveis pelo emprego de 13,78 milhões de pessoas, por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional e por 51% da renda total agropecuária*.

Com a redemocratização política do País, em 1985, os agricultores familiares e trabalhadores rurais puderam crescer em sua organização, mobilização e poder de pressão para influir sobre as políticas públicas, fazendo com que seus interesses passassem a ser mais considerados. Desde então, foram sendo construídos programas públicos que iniciaram o resgate da dívida social com este setor da população.

Entre os mais importantes estão os Programas de Reforma Agrária e de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A Reforma Agrária permite aos trabalhadores rurais o acesso à terra e à infra-estrutura produtiva básica para a constituição de novas unidades familiares de produção, utilizando principalmente as desapropriações por interesse social, o crédito fundiário e a regularização fundiária. Já o PRONAF busca ofertar em condições diferenciadas e de maneira articulada e complementar instrumentos de apoio produtivo, com destaque para a

concessão de crédito rural, a implantação infra-estrutura produtiva rural municipal, a assistência técnica e capacitação, a pesquisa e o apoio ao cooperativismo.

Esses programas, apesar de alguns avanços notórios no atendimento ao agricultor familiar e ao trabalhador rural, ainda apresentam problemas específicos importantes a serem resolvidos para que obtenham melhores resultados. Entre os mais evidentes estão os recursos orçamentários ainda relativamente pequenos em relação à demanda dos sem-terras e agricultores familiares, a capacidade operacional insuficiente dos órgãos encarregados de executar as ações em relação ao universo a ser atendido e os segmentos complementares dos programas ainda não devidamente estruturados e articulados entre si.

Além destes, outro problema importante para o melhor resultado dos programas e que ainda não recebeu a devida atenção é a que se relaciona aos métodos ou procedimentos de execução das ações que se traduzem em projetos específicos, implementados nos grupamentos de agricultores familiares. Estes projetos ainda seguem, principalmente no segmento de maior impacto atualmente, que é o crédito rural, o padrão tradicional da política agrícola que se orienta pelo modelo da grande empresa rural. Apesar de alguns esforços iniciais, é muito comum se deparar com inadequações em relação a um possível sistema de planejamento para o fortalecimento da agricultura familiar. Na seqüência enumeramos aquelas que consideramos as mais comuns.

1. O agricultor entendido como agente econômico autônomo, como empresário, sendo ignorado que parcelas significativas dos agricultores familiares são famílias situadas abaixo da linha de pobreza e que necessitam apoio articulado de políticas sociais e econômicas para a promoção da cidadania e da inclusão social.
2. Desconsideração da importância das relações comunitárias, que envolvem aspectos culturais, ambientais, sociais e de sobrevivência econômica e que

são fundamentais para as estratégias de sobrevivência e progresso da pequena agricultura familiar em várias regiões do País.

3. Enfoque quase único no produto ou na atividade, com o desenvolvimento de modelos tecnológicos e de apoio financeiro que promovem o produto fora do contexto do produtor, sendo ignorada a lógica diversificada e complementar dos sistemas de produção rural da agricultura familiar.
4. Eleição para apoio pelos programas de projetos-padrão simplificados, excessivamente homogeneizados, muitas vezes “coletivistas”.
5. Desconsideração pelos sistemas de produção pré-existentes, principalmente em comunidades rurais tradicionais, que muitas vezes possuem qualidades evidentes, entre as quais a de valorizar a vida comunitária, com a cooperação para a sobrevivência, a proteção dos seus membros e do uso parcimonioso dos recursos ambientais, assegurando historicamente a reprodução do seu modo de vida.
6. Pouca importância dada à questão do aumento da pressão antrópica sobre o meio ambiente quando sistemas de produção com pouco uso de tecnologia são alvo de introduções tecnológicas que aumentam a produtividade do trabalho e da terra, provocando sobrecarga sobre os recursos naturais (solo, água, pescado, madeira, produtos extrativistas), podendo trazer o risco de renda declinante por esgotamento destes recursos (erosão, assoreamentos, contaminações químicas por uso de defensivos, entre outros).

V. Diretrizes para uma abordagem específica da agricultura familiar nos programas públicos.

A combinação de pouco equipamento, produtividades reduzidas e preços baixos dos produtos gerados mantém grande parte da agricultura familiar próxima ou abaixo da linha de pobreza. A dificuldade de acesso à tecnologia leva a grande esforço físico para a sobrevivência, com pouco produto por quantidade de trabalho, fazendo com muitos agricultores familiares desejem mudanças em seus sistemas originais de produção.

Mas o assunto não é simples. Se conduzidos sem critério, os processos de introdução tecnológica, principalmente em comunidades tradicionais de agricultores familiares, podem com frequência não ter sustentabilidade técnica, financeira e ambiental. O resultado final pode ser pior do que os produzidos pelo sistema de produção original, com o agravante do endividamento do agricultor para financiar a aquisição de equipamentos, insumos e serviços.

Uma estratégia mais apropriada de abordagem do agricultor familiar, por parte dos agentes públicos, para as mudanças que se fazem necessárias nos seus sistemas de produção, visando ganhos de produtividade e de renda, deveria iniciar por diagnósticos, com um mínimo de profundidade, sobre o grupamento de inserção do agricultor familiar e sobre os tipos representativos principais de sistemas de produção aí existentes.

Em relação ao grupamento de inserção, seriam necessários levantamentos preliminares que permitissem saber sobre:

1. o potencial de uso das terras e de outros recursos naturais (rios, pesca, produtos extrativos) de cada grupamento, para planejar suas melhores possibilidades de utilização ou conservação (reservas legais, áreas de preservação permanente, áreas para plantios anuais, áreas para plantios permanentes, áreas para extrativismo);

2. a distribuição básica (apropriação e uso) dos recursos produtivos, naturais ou não, e dos produtos gerados na área geográfica do grupamento entre seus integrantes;
3. os problemas e as potencialidades atribuídos à configuração histórica de formação da economia local, que possam estar condicionando estruturalmente a atividade rural do agricultor familiar;
4. as disponibilidades referentes à infra-estrutura e aos serviços rurais produtivos (vias e meios de transporte, armazenamento, processamento, assistência técnica, fornecimento de insumos e equipamentos, redes de comercialização), localizados no grupamento ou nas proximidades;
5. as ações já existentes de órgãos e programas governamentais e não-governamentais que beneficiam o grupamento;
6. as possibilidades de investimentos comuns pelos agricultores familiares na melhoria das glebas de terras mais aptas para a agricultura anual, num sistema de quotas de investimento por família, e de planos de manejo de produtos do extrativismo.
7. os modelos de gestão dos espaços, construções, recursos naturais e equipamentos comuns do grupamento.
8. o nível geral de conhecimento do grupamento sobre as novas tecnologias possíveis de serem adotadas para melhoria produtiva de seus sistemas de produção, para que se possa definir uma estratégia geral de graduação para as introduções tecnológicas no grupamento, relacionando cada etapa com metas de produção, de comercialização e de infra-estrutura produtiva e serviços técnicos necessários.

É muito importante também o diagnóstico prévio sobre os tipos representativos principais de sistemas de produção existentes nos grupamentos definidos, antes de começar com os projetos produtivos específicos. É preciso pensar as variações, as diferenciações entre conjuntos de agricultores dentro do agrupamento e como as medidas de apoio ao incremento produtivo os atingiriam.

Deve-se ter em conta que muitas vezes se trata de substituir sistemas de produção pré-existentes por outros bem diferentes e não apenas de introduzir, de forma localizada, novas técnicas em um sistema dado.

É o caso, por exemplo, dos sistemas típicos tradicionais de “roça itinerante”, ou sistema de culturas temporárias em florestas abatidas-queimadas, alternando com um abandono arborizado de longa duração. Existe uma relação entre o modo de limpeza de terreno para plantio – com derrubada da vegetação utilizando machado e foice, seguida de queima - o suprimento natural de nutrientes (fertilização) e a capacidade do solo suportar determinada densidade de plantas, de forma a que se obtenha produção que compense minimamente o trabalho despendido.

A introdução apenas do desmatamento, da destoca e da aração do solo neste sistema levará ao aumento do número de plantas por hectare e a um maior enraizamento destas, gerando, por conseqüência, um aumento da demanda sobre o solo por nutrientes, acelerando seu esgotamento. Assim, a adubação, a rotação de culturas e o pousio passam a ser complementos necessários para a sustentabilidade da produção.

Estas medidas, por sua vez, levarão à necessidade de melhorar as variedades plantadas e de se adotar tratos culturais compatíveis, como as capinas regulares para evitar a competição de ervas invasoras. Ao final se terá alterado completamente o sistema original de produção. Parece óbvio, mas nem sempre isto é observado.

Em relação ao diagnóstico dos tipos representativos principais de sistemas de produção existentes dentro do grupamento familiar, seria necessário obter informações suficientes para:

- 1) identificar e caracterizar problemas e potenciais dos principais grupos típicos de produtores rurais de cada comunidade, usando parâmetros como, por exemplo, a quantidade e qualidade das terras disponíveis e a tecnologia de produção utilizada;

- 2) compreender como os sistemas típicos de produção dos agricultores se relacionam com atividades produtivas comuns do grupamento em que se inserem, como, por exemplo, nas relações de cooperação econômica e de uso comum de recursos ambientais;
- 3) entender as conexões produtivas lógicas das atividades dos agricultores de cada sistema típico, pensando na melhor alocação do trabalho familiar, das distintas classes de solos disponíveis e do capital de exploração.
- 4) conhecer as técnicas produtivas e as formas gerenciais dos sistemas típicos de produção, resgatando suas qualidades, e evitando substituí-lo sumariamente por sistemas de produção “modernos”, tidos como eficientes *ex ante*;
- 5) os diagnósticos pré-existente dos próprios agricultores para os problemas de seus sistemas de produção e as iniciativas já adotadas para melhorá-los.

Ao final do diagnóstico, seria desejável ter um quadro aproximado das mudanças projetadas para a melhoria produtiva dos grupamentos de agricultores familiares, cuja abordagem central deveria contemplar três grandes temas principais: a) aproveitamento da experiência histórica positiva de sobrevivência dos sistemas produtivos pré-existent e dos valores culturais relacionados b) o incremento de um novo patamar tecnológico, incluindo sua relação necessária com apoios da pesquisa, assistência técnica e extensão rural, crédito rural, infraestrutura produtiva e para acessos a mercados e c) a previsão de minimização dos impactos ambientais negativos.

V. Considerações finais

Em suma, os programas públicos de estímulo ao desenvolvimento produtivo de grupamentos de agricultores familiares deixam muitas vezes de obter os resultados esperados por não considerarem adequadamente na implementação dos projetos específicos as características sociais, econômicas, culturais e ambientais da agricultura familiar, quando comparada com a grande empresa rural. Isto tem levado com frequência à adoção inercial nas ações de apoio produtivo ao agricultor familiar de modelos de projetos desenvolvidos para a estas últimas.

Seria oportuno, pois, acrescentar a estes programas, com destaque, referências claras sobre como os agentes encarregados de operar a implementação dos projetos específicos deveriam proceder para que os apoios produtivos possam ser melhor aproveitados pelos agricultores familiares.

VI. Bibliografia

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de crédito rural. Brasília, 2003.
- DUFUMIER, Marc. A agricultura comparada estuda o desenvolvimento agropecuário desde o Neolítico até os nossos dias. Entrevista à Revista OPS (obtida pela internet).
- GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. Editora Hucitec. São Paulo, 1981.
- GROPPO, P. "Diagnóstico de sistemas agrários: uma metodologia operativa (três estudos de caso no Chile)". Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação; Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe, Santiago, Chile, 1991 (mimeo.).
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Brasília, 1985.
- MASOYER, M. e ROUDART L. História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea".: Instituto Piaget. Lisboa, Portugal 1998.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, 2000.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agricultura sustentável, subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira. Brasília, 2000.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Gestão dos Recursos Naturais, subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira. Brasília, 2000.
- PRIMAVESI, Ana. Agricultura Sustentável. Ed. Nobel. São Paulo, SP. 1992.