



## CONCEPÇÕES DE AGRICULTURA FAMILIAR: que ações norteiam o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)?

Nicolau de Lima Bussos<sup>1</sup>

**Resumo:** O PRONAF se tornou a principal fonte de recursos públicos para o rural brasileiro nos últimos anos. Ele se originou baseado na importância do conceito de agricultura familiar para os países desenvolvidos. Mas, o desvio do conceito e uma ausência de debate em torno do tema agricultura familiar como um norte para o programa se tornou a principal marca desta política. O objetivo com este artigo é acrescentar discussão em torno deste assunto ao fazer uma análise do conceito agricultura familiar que devia ser a base do PRONAF.

**Palavras-chave:** Concepção, agricultura familiar, recursos públicos.

**Abstract:** The PRONAF turned out to be the main Brazilian rural public credit source in the last years. It has been originated based in the weight of the concept of Family Agriculture to the developed countries. But the deviation of the concept and the lack of a debate around of theme of family agriculture as a north to the program turned to be main stream of this policy. The point with this paper is add a discussion around this theme by making an analysis of the conceptfamily agriculture which should be the basis of PRONAF

**Key words:** Conception, family agriculture, public credit.

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Estadual Vale do Acaraú. E-mail: niclima36@hotmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi realizar uma discussão sobre a concepção de agricultura familiar que norteia o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), programa considerado pelos assessores do Governo Federal como sendo o elemento de política pública de maior impacto para o meio rural brasileiro.

O PRONAF, teve sua implementação concretizada no ano de 1995, alguns elementos contribuíram para sua efetivação.

À época, a conjuntura apresentava-se desfavorável aos representantes governamentais responsáveis pelo desenvolvimento rural brasileiro. O modelo baseado na chamada modernização da agricultura não conseguia cumprir suas metas de propiciar melhorias na qualidade de vida dos trabalhadores rurais do país, ao contrário, agravava-se a questão fundiária e observava-se o crescimento vertiginoso do êxodo rural.

O reflexo no campo desta situação foi a intensificação dos conflitos. Neste período o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem – Terra) deliberou em suas instâncias que o movimento deveria acelerar as ocupações de terra em todo país. Ao mesmo tempo a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) promovia o Grito dos Excluídos reivindicando soluções imediatas para as desigualdades que se aprofundavam no rural brasileiro.

Por outro lado tendo como referência a defesa incondicional do direito de propriedade, os latifundiários armavam-se e reagiam a ofensiva destes movimentos. Episódios da chacina de Eldorado de Carajás no Pará e do Pontal do Paranapanema em São Paulo são exemplos emblemáticos deste período de intensa convulsão social do campo brasileiro.

Estes fatos tiveram grande repercussão na mídia internacional, impactando a credibilidade do Governo brasileiro perante a sociedade, em resolver os problemas elementares do povo rural.

Outro elemento importante deste período foi a divulgação do estudo elaborado pelo

Banco Mundial sobre o padrão de desenvolvimento agrícola e agrário brasileiro.

No relatório deste estudo, datado de novembro de 1994, constatou-se a incapacidade do modelo de desenvolvimento rural brasileiro baseado nos princípios da conhecida Revolução Verde em apresentar soluções na melhoria às condições



desumanas vivenciadas pelos trabalhadores rurais do Brasil, no relatório deste estudo, apontava-se como alternativa ao processo histórico de exclusão no campo a utilização do potencial de desenvolvimento da agricultura familiar brasileira.

È nesta conjuntura que começa a se destacar, entre os assessores do Governo Fernando Henrique Cardoso, a temática da agricultura familiar como linha estratégica para o desenvolvimento rural, passando esta a ser tratada como um importante referencial das políticas públicas voltadas para o campo fato que contribuiu significativamente para o surgimento do PRONAF.

A partir destes antecedentes, o presente artigo, procurou analisar o porquê de a agricultura familiar tornar-se nos últimos anos a principal referencia das políticas públicas voltadas para o rural brasileiro, procurando focar sua análise no desvirtuamento conceitual da agricultura familiar elemento que fundamenta as ações do PRONAF.

## **2. A DIVERSIDADE CONCEITUAL DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Partindo da premissa de que a compreensão das contradições existentes de qualquer política pública passa necessariamente por uma discussão conceitual dos elementos que fundamentam esta política, procurou-se nesta etapa do trabalho proceder a uma revisão do conceito de agricultura familiar no sentido de facilitar a interpretação do programa em estudo.

Tem sido comum nas últimas décadas, os programas governamentais - incluindo suas políticas públicas - se apossarem de conceitos e terminologias (desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, orçamento participativo, reforma agrária e outros) que até passado recente eram utilizados principalmente nos discursos e matérias de leitura dos movimentos sociais.

Nas políticas voltadas para o meio rural, foi a expressão agricultura familiar que ganhou destaque. Apontada como principal linha estratégica para o campo brasileiro, a agricultura familiar é exaltada e propagada como um elemento que pode reverter à histórica situação de exclusão dos trabalhadores rurais do País.

O que chama atenção é o “vazio” teórico que acompanha esta proposta.



GERMER(1995), em seu estudo sobre a “irrelevância prática da agricultura familiar para o emprego agrícola”, alertava para o fato de que o conceito de agricultura familiar vem sendo utilizado com uma conotação ideológica, completamente destituída de um aprofundamento teórico. O termo familiar é manuseado constantemente para confrontar com a expressão patronal, criando-se uma suposição de embate entre as duas partes.

O caráter da diversidade, principal característica da agricultura familiar é obscurecido por certa homogeneidade, sendo o vocabulário familiar tratado como mero detalhe superficial e descritivo.

LAMARCHE (1993), ao estudar a dinâmica da exploração familiar, inicialmente constata que, independentemente de quais sejam os sistemas sociopolíticos, as formações sociais ou as evoluções históricas, em todos os países onde um mercado organiza as trocas, a produção agrícola é sempre, em menor ou maior grau, assegurada pela agricultura familiar, ou seja, por explorações nas quais a família participa da produção.

Entretanto, o mesmo autor sinaliza grande diversidade de situações: em alguns lugares, a agricultura familiar é a ponta-de-lança do desenvolvimento da agricultura e de sua integração no mercado; em outros, permanece arcaica e fundada essencialmente sobre a economia de subsistência. Há lugares onde ela é mantida e reconhecida como a única forma social de produção capaz de satisfazer as necessidades essenciais da sociedade como um todo; em outros, ao contrário, é excluída de todo o desenvolvimento, sendo desacreditada e a custo tolerada, quando não chegou a ser totalmente eliminada. Estas observações conduziram à seguinte conclusão: “... a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma, toda a diversidade” (LAMARCHE, 1993:14).

Neste estudo, que envolveu pesquisadores de vários países, entre eles o Brasil, claro fica que há diferenciações entre os modelos investigados. Identificou-se que enquanto na França o modelo aponta na direção de que todo produtor seja definido como de “empreendimento familiar” - ou seja, o objetivo é a realização de uma produção para o mercado, onde o trabalho permanece essencialmente familiar - em outros países, encontram-se exemplos em que agricultores familiares não teriam como finalidade essencial a reprodução como unidade de produção, mas a reprodução familiar (modelo familiar) ou simplesmente a sobrevivência da família (modelo de subsistência). Encontrou-se, ainda, os casos de produtores familiares cujo



objetivo é de uma exploração agrícola organizada sobre a base do trabalho assalariado para obtenção do lucro máximo (modelo empreendimento agrícola).

Encontrar um conceito universal que satisfaça esta diversidade contrairia uma lógica. Neste sentido, alguns autores apontam

“[...] que a agricultura familiar é um conceito genérico, que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares. Porém, como conceito de análise, pode ser entendido como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento”(Wanderley,1996, p. 16).

Tendo como referência este conceito, a pesquisadora ressalta que todas as formas de exploração familiar não podem estar compreendidas em único modelo. No Brasil, o debate sobre a agricultura familiar desprovido de sua diversidade é o mais recorrente entre os teóricos.

Para GERMER (1996), é necessário inicialmente entender a dinâmica da estrutura de classes na agricultura dos países desenvolvidos, uma vez que a discussão “familiarista” hoje no Brasil pauta-se na agricultura destes países. De acordo com esse autor, a agricultura dos países capitalistas desenvolvidos é obviamente capitalista e, segundo a interpretação mais difundida das evidências disponíveis, apresenta-se como uma combinação de dois tipos de unidades produtivas, consideradas típicas, denominadas de “empresarial desenvolvida” e “empresa capitalista familiar/assalariada”, ambas de grande porte e tecnologia avançada. As unidades aqui denominadas “empresariais desenvolvidas” têm sido, recentemente, rotuladas como “patronais”, termo este adotado pelo relatório do Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA (1995/96).

Este autor ressalta ainda que tanto o termo “patronal” quanto o “familiar” são teoricamente inadequados para compreender a dinâmica da agricultura num sistema

capitalista, pois estas expressões são freqüentemente utilizadas para designar dois “modelos” de agricultura supostamente distintos, quando elas designam apenas dois tipos diferentes de empresas, ambas com as concepções orientadas para obtenção de altas taxas de lucro.



### 3. QUE CONCEPÇÃO DE AGRICULTURA FAMILIAR NORTEIA AS AÇÕES DO PRONAF?

É comum encontrar entre os textos acadêmicos e governamentais diversas distorções conceituais, aonde expressões como agricultura camponesa, agricultura de subsistência e pequena produção vêm tratados como sinônimos.

WANDERLEY (1996) esclarece a diferenciação entre estes conceitos. Para isto, identifica dois objetivos básicos na agricultura camponesa: o atendimento às necessidades do grupo doméstico e a reprodução da família pelas gerações subseqüentes. Da sua conjunção, resultam como características fundamentais a especificidade do sistema de produção camponês e a centralidade da construção do patrimônio familiar.

Ressalta ainda, a autora, três pontos que facilitam a compreensão da diferença entre os conceitos em estudo.

“[...] em primeiro lugar, a agricultura camponesa não se identifica simplesmente com uma agricultura de subsistência, entendida esta como outra forma de agricultura familiar. Há situações em que, por motivos históricos e sociais diversos, os agricultores podem organizar sua produção visando à sobrevivência imediata, sem vincular suas estratégias produtivas ao projeto do futuro da família. A constituição do patrimônio perde aqui sua força estruturadora. No sentido clássico do termo, estes agricultores não seriam propriamente camponeses. Em segundo lugar, a pluriatividade e o trabalho externo de membros da família não representam necessariamente a desagregação da agricultura camponesa, mas constituem, freqüentemente, elementos positivos, com os quais a própria família pode contar para viabilizar suas estratégias de reprodução, presentes e futuras. Finalmente, em terceiro lugar, faz-se necessário explicitar as relações entre agricultura camponesa e pequena produção. Em geral, a agricultura camponesa é pequena, dispõe de poucos recursos e tem restrições para potencializar suas forças produtivas. Porém, ela não é camponesa por ser pequena, isto é, não é sua dimensão que lhe determina a natureza e sim suas relações internas e externas.” (Wanderley, 1996, p.20)

No Brasil, a necessidade de justificar as políticas agrícolas e agrárias em vigor – em especial o PRONAF - vem obscurecendo a necessidade do debate conceitual. É de praxe encontrar entre os defensores da agricultura familiar dados que mostram a importância que teve este modelo no desenvolvimento da agricultura dos países desenvolvidos.

Poucos se preocupam em aprofundar teoricamente o assunto ou em responder perguntas como: o que vem a ser mesmo a agricultura familiar? Que concepção de agricultura familiar seria possível para incrementar nova dinâmica no desenvolvimento rural brasileiro? É possível precisar um conceito para a agricultura familiar? Estes questionamentos



são considerados desnecessários, os modelos de desenvolvimento rural americano e europeu conseguem, através de suas estatísticas, justificar a opção por este modelo. E equivocadamente foi a partir desta lógica que o PRONAF surgiu como principal ação de política pública para o setor rural brasileiro.

Tem sido comum no debate acadêmico a elaboração de tipologias para caracterizar a agricultura familiar, neste exercício, corriqueiramente o modelo camponês foi vinculado à expressão agricultura familiar. A própria importância que a produção familiar assume neste modelo vem fundamentando esta confusão conceitual.

LAMARCHE (1993) elucida esta questão, observando que “toda exploração camponesa é familiar, mas nem todas as explorações familiares são camponesas”.

No Brasil destacou-se nesta contenda o trabalho de ABROMOWAY(1992). Para este pesquisador a “previsão” dos teóricos que apontavam para a proletarianização do campesinato na maior parte dos casos não se concretizaram, indicando que a incompatibilidade entre progresso técnico e produção familiar mostra-se hoje completamente abolida.

Foi inevitável a intensificação do debate. GERMER (1996), ao traduzir historicamente a influência de concepções da agricultura familiar no pensamento crítico brasileiro, explica que esta teve dois pontos de vista introduzidos no Brasil, obedecendo a certa seqüência cronológica, a partir de 1970. O primeiro ponto de vista tinha uma interpretação na tradição de Chayanov, que tendia a encarar a agricultura como espaço de uma produção familiar entendida a partir de uma organização produtiva dotada de uma lógica própria, e por isto capaz de resistir à transformação capitalista. A segunda linha de pensamento baseia-se em uma tradição originada nos Estados Unidos, na qual o produtor familiar é encarado como uma espécie de protótipo do pequeno capitalista agressivo, representando o pequeno empreendedor ousado, o homem da fronteira, o pequeno industrial inovador.

Sobre essas teorias, é correto afirmar que "enquanto a linha que se baseava na tradição Chayanoviana consistia numa forma de resistência à transformação inovadora do capitalismo, a agricultura familiar de modelo norte-americano tem o interesse de promovê-la" (GERMER, 1996:1).



Um terceiro enfoque, este com caráter mais popular, vêm subsidiando as reivindicações dos movimentos sociais no campo. Supõe-se a possibilidade de preservação dos pequenos produtores nos moldes de uma agricultura capitalista, desde que estes tenham um acompanhamento adequado das políticas agrícolas e agrárias no País.

GERMER (1996) comenta que, de certa maneira, esta noção acolhe, de modo assistemático, aspectos de dois enfoques há pouco mencionados, pois ingenuamente

associa os pequenos agricultores brasileiros à imagem chayanoviana do produtor familiar tradicional – com a qual eles se parecem no exterior – e a ela sobrepõe à imagem do moderno *farmer* norte-americano – que eles sonham ser.

No PRONAF, segundo o próprio contexto ora relatado, encontra-se uma explícita relação da concepção que norteia a política pública para o setor com o enfoque norte-americano de agricultura familiar.

Foram tipificados pelo projeto FAO/INCRA dois modelos de agricultura: a patronal e a familiar, determinando-se, para segunda, uma subdivisão cujo critério fundamental de diferenciação é a renda bruta do estabelecimento proveniente exclusivamente da agricultura. A subdivisão categórica resultante foi assim especificada:

“[...] (1) agricultura familiar consolidada, entendida como estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas (a maioria funciona em padrões empresariais, alguns chegando até mesmo a integrar o chamado *agribusiness*); (2) a agricultura familiar de transição, composta por estabelecimentos com acesso apenas parcial aos circuitos de inovação tecnológica e do mercado, sem poder chegar à maioria das políticas governamentais e que não estão consolidados como empresa, mas possuem amplo potencial para sua viabilização econômica e, por fim, a agricultura familiar periférica, que apresenta estabelecimentos geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de fortes e bem-estruturados programas de reforma agrária, crédito, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, agroindustrialização, comercialização, entre outros. Fruto desta tipificação definiu-se como público-meta do Programa a agricultura familiar de transição, justamente por possuir em suas características “um amplo potencial de viabilização econômica” (Ministério da Agricultura e Abastecimento, 1996, p.9).

Esta tipificação que sustenta o programa indica a dificuldade em respaldar a “pretensão” do PRONAF de romper com as práticas desenvolvimentistas do passado pautadas na tecnificação.

A opção deste Programa pela concepção norte-americana de agricultura familiar, justificada pelo fato de este modelo de produção ser mais eficiente do que outros na agricultura, com menor custo social e estando em plena sintonia com a



expansão do capitalismo acompanha a linha de raciocínio dos principais teóricos deste enfoque. Para eles, a agricultura familiar não pode ser encarada como um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo, pelo contrário, "sua sobrevivência e expressão econômica são atribuídas precisamente à sua capacidade de acompanhar o desenvolvimento dos padrões técnicos e econômicos do sistema capitalista" (NIKOLITCH apud GERMER, 1995:2).

Ainda nesta linha de raciocínio observa-se que pela própria lógica da concepção norte-americana que acompanha a ortodoxia liberal de inserção no mercado, o PRONAF pouco se diferencia em relação a políticas anteriores, questionadas pelo seu caráter produtivista, sendo no mínimo preocupante apostar numa política pública que expõe os agricultores familiares às condições de instabilidades de mercado, perante a hegemonia das grandes empresas e dos grandes negócios agro-industriais.

Por fim, a opção pela agricultura familiar chamada de transição - pela utilização de critérios puramente econômicos de eficiência e capacidade empresarial - em detrimento de unidades familiares ditas periféricas, reforça a marginalização e estigmatiza os agricultores pertencentes a estas unidades como sem aptidão de participar do desenvolvimento rural. As conseqüências desta preferência aprofundam o hiato entre as classes sociais no campo.

#### **4. CONCLUSÕES**

O trabalho constatou que os esforços são direcionados ao propósito simplista da assessoria governamental de transpor os modelos de desenvolvimento rural adotados nos países centrais que tinham a agricultura familiar como referencial. O aprofundamento teórico é considerado secundário perante as prioridades.

O presente ensaio procurou preencher o "vazio" teórico existente, no sentido de enriquecer a análise do Programa. Como principal produto desta discussão, concluiu-se que a concepção de agricultura familiar que norteia as ações do PRONAF é influenciada por uma linha de pensamento cuja tradição é originada nos Estados Unidos.



Nesta concepção, o produtor familiar é encarado como uma espécie de protótipo do pequeno capitalista agressivo, o pequeno empreendedor ousado. Este raciocínio que privilegia os agricultores familiares com maior potencial econômico e mais aptos para inserção no mercado, foi utilizado pelo PRONAF para definição do seu público-alvo.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABROMOWAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo em questão.** São Paulo:Hucitec,

199  
2.

GERMER, Claus. **A irrelevância prática da agricultura "familiar" para o emprego agrícola.** Curitiba, UFPR, 1996.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar:** uma realidade multiforme. Campinas: Unicamp, 1993.

PRONAF. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Brasília, 1996.

WANDERLEY, Maria Nazaré de Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**,20, 1996. GT17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. Out. 1996.