

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NÃO CONTEMPLA AS ESPECIFICIDADES DA POBREZA RURAL

Ademir Antonio Cazella*

Fábio Luiz Búrigo**

O governo federal estima que 47% do público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria, lançado no início de junho de 2011, residem no meio rural. Isso significa que, dos 16,2 milhões de indivíduos que vivem com renda de até R\$70,00 por pessoa, 7,6 milhões são rurais. Dentre as diversas ações previstas no Plano para esse segmento destacam-se as metas de quadruplicar o número de beneficiados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), passando dos atuais 66 mil para 255 mil agricultores familiares até 2014, e criar a Bolsa Verde. Esta última medida prevê pagamentos trimestrais de R\$ 300,00 por família que preserve o meio ambiente nos seus locais de moradia e de trabalho.

Sem dúvida, essas políticas são inovadoras, especialmente a segunda, que reconhece o caráter multifuncional da agricultura familiar nas dinâmicas de desenvolvimento rural. Trata-se de recompensar essa categoria de agricultores não só pelo papel de produção de alimentos e matérias-primas, mas também pelas funções de preservação ambiental, inserção e manutenção do tecido social em territórios rurais distantes dos grandes centros urbanos, normalmente

desprovidos de serviços públicos básicos e de qualidade. A Bolsa Verde representa, assim, um avanço incontestável de reconhecimento dos serviços prestados pelos agricultores familiares à sociedade que os mercados não remuneraram, cabendo ao Estado suprir essa lacuna.

No entanto, tanto o PAA como a Bolsa Verde são políticas eficazes para uma parcela da agricultura familiar, que se encontra razoavelmente inserida nos mercados. Dificilmente, essas medidas irão contemplar os agricultores que não são proprietários de seus estabelecimentos agrícolas e as famílias rurais que vivem da prestação de serviços sazonais e em regime de precariedade social. A população rural pobre não é constituída exclusivamente por agricultores, detalhe que não é levado em conta no Plano.

Duas áreas de ação estratégicas de enfrentamento da pobreza não foram priorizadas no Plano: microfinanças específicas para a população rural e, em especial, o acesso à terra. Na primeira área seria necessário reavaliar a estrutura operacional da linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar voltado para agricultores pobres

(Pronaf B)¹ e a ineficiência do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) em atender o público rural. O Pronaf B foi criado para beneficiar as famílias de agricultores de baixa renda, que apresentam renda bruta anual familiar inferior a R\$ 6 mil, sendo que até 70% dessa renda podem ser provenientes de atividades desenvolvidas fora do estabelecimento rural.

Os dados do último Censo Agropecuário revelaram a existência de cerca de dois milhões e seiscentos mil estabelecimentos rurais que se enquadram na linha B do Pronaf. O contingente potencial do Pronaf B representa, portanto, 64% do universo de agricultores familiares identificados pelo Censo (Tabela 1). Em 2006, o Pronaf completou uma década de existência e atingiu o número recorde de aproximadamente 1,9 milhão de contratos, dos quais somente cerca de 600 mil correspondiam à linha B. Portanto, pouco mais de dois milhões de agricultores familiares pobres continuam sem ter acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país. A partir de 2006, os contratos do Pronaf caíram sistematicamente e os relativos ao Pronaf B seguiram essa mesma tendência, atingindo 311 mil contratos em 2009.

1 Até 2008, os agricultores familiares eram enquadrados em cinco grupos do Pronaf e cada grupo tinha taxas de juros e condições de pagamentos específicas. Com exceção do grupo A, que corresponde aos agricultores assentados por programas de reforma agrária independentemente da renda, os demais eram classificados com base na renda bruta da produção agropecuária. A partir desse ano foram extintos os grupos C, D e E e as condições de pagamento dependem do montante de recursos demandados pelos agricultores. O grupo B permaneceu por se tratar de uma linha de microcrédito voltada a agricultores familiares que vivem em condição de extrema pobreza.

Apesar dos avanços que o Pronaf representou no seio do Sistema Nacional de Crédito Rural, essa política de financiamento rural tende a se estagnar caso não ocorram inovações no que se refere, sobretudo, à ampliação do atendimento para um maior número de unidades agrícolas familiares. Para que isso ocorra, o Programa precisa integrar as demandas de microcrédito da parcela da agricultura familiar que apresenta dificuldades de inserção nos mercados. Nesse sentido seria inovador associar contratos de Pronaf B com a ampliação do PAA, potencializando “a inclusão produtiva e a geração de renda” previstas no Plano Brasil Sem Miséria.

“Duas áreas de ação estratégicas de enfrentamento da pobreza não foram priorizadas no Plano: microfinanças específicas para a população rural e, em especial, o acesso à terra.”

As experiências internacionais revelam que o sucesso das microfinanças, com destaque para baixos índices de inadimplência, depende da adoção de uma metodologia específica diretamente vinculada à figura do agente de crédito. O Banco do Brasil é a principal instituição financeira responsável pela operacionalização do Pronaf e não apresenta nenhum resultado expressivo relacionado ao microcrédito rural. Um contraponto a essa deficiência do Sistema Financeiro Nacional é a experiência do Banco do Nordeste. Diante da elevada inadimplência dos agricultores beneficiados pelo Pronaf B na região, o Banco do Nordeste criou o Programa Agroamigo para operar com essa linha do Pronaf. Para tanto, inspirou-se no Crediamigo, seu programa mais antigo de microcrédito implementado, preferencialmente, junto a microempreendedores urbanos. A extensão dessa experiência para todos os bancos públicos seria uma medida exemplar de combate à miséria, dada a resistência desses bancos em sair do conforto da atuação eminentemente urbana.

Tabela 1 - Número de estabelecimentos agrícolas no Brasil segundo os grupos do Pronaf (2006)

Grupos do Pronaf	Estabelecimentos (n°)	%
A	406.718	9,7
B	2.653.973	63,4
C	729.917	17,5
D	260.635	6,2
E	134.857	3,2
Total	4.186.100	100

Fonte: Galvão de França, et al (2010). A agricultura familiar faz bem ao Brasil. Brasília, 15p., adaptado pelos autores.

Já em relação ao PNMPO, instituído pelo governo federal em 2004 com o objetivo de prover recursos às organizações que operam com microcrédito, as taxas de juros e as condições de pagamentos são as mesmas, independentemente de o beneficiado ser urbano ou rural. Sabe-se, no entanto, que as possibilidades de sucesso de negócios em centros urbanos de maior concentração populacional são maiores que as existentes em pequenos municípios rurais, onde a clientela e o poder aquisitivo, em geral, são menores. Esse assunto não se encontra ausente somente no Plano Brasil Sem Miséria, mas também na agenda da maioria das organizações da sociedade civil que atuam no meio rural. Uma das possíveis explicações para isso reside no fato de que as principais ações de desenvolvimento rural se voltam para a parcela intermediária da agricultura familiar (agricultores C, D e E da tabela acima). Assim, um contingente expressivo de atores rurais não agrícolas, a exemplo de assalariados agrícolas sazonais pobres, que vivem nas periferias de pequenos municípios interioranos ou dispersos nas comunidades rurais desses municípios, permanece sem ter acesso às políticas de microfinanças oferecidas pelo Sistema Financeiro Nacional.

No tocante ao acesso à terra, a ausência do tema no Plano causa, no mínimo, estranheza. Por mais precária que tenha sido a política de

reforma agrária no Brasil, ela é responsável por cerca de um quarto do total de agricultores familiares do país. Dos 4.367.902 agricultores familiares levantados no último Censo, 1.038.964 são agricultores assentados pelo programa de reforma agrária (913.046) e, de forma complementar, pela política de crédito fundiário (125.918).

O Censo Agropecuário de 2006 revelou a existência de 1.040.022 agricultores que não são proprietários dos seus estabelecimentos. Deste total, 412.357 são posseiros, que ocupam de forma predominante áreas inferiores a 2 ha. Aqui reside um campo de intervenção estratégico de enfrentamento da miséria e de promoção da cidadania. Essas famílias vivem em pequenas áreas, por vezes há várias gerações, sem ter o título de propriedade e, conseqüentemente, sem o acesso a diversos serviços públicos essenciais, a exemplo do crédito rural. Um plano audacioso de redução da miséria rural deveria prever uma força-tarefa de regularização fundiária. Para esses agricultores, pouco adianta a oferta de serviços tradicionais de extensão rural feitos por profissionais das ciências agrárias, como está previsto no Plano. A necessidade imediata é de assistência de ordem jurídica, que faça valer o direito de usucapião e resolva as situações pendentes de inventários familiares, que deixam em regime de insegurança ao direito de propriedade inúmeras famílias de agricultores.

Além da situação específica dos agricultores familiares posseiros, são expressivos no meio rural os contratos precários de arrendamento e parceria de pequenas áreas, firmados com duração para o período de apenas uma safra. Por desinformação, muitos proprietários têm receio de ser penalizados pela lei de usucapião, limitando a um ano agrícola a permanência de arrendatários nas suas terras. Isso obriga à constante busca por novas áreas para se estabelecer, gerando inseguranças de toda ordem, mas principalmente alimentar. Nessas situações, a produção para autoconsumo típica da agricultura familiar fica

comprometida em decorrência da permanência efêmera nos estabelecimentos arrendados.

O acesso precário à terra não se restringe somente às situações de posse, arrendamento e parceria. No interior da categoria de agricultores proprietários (3.946.276), 46,6% (1.840.734) têm uma área média de 1,8 ha. Mesmo que parcela importante corresponda a sítios de lazer, outra parte significativa é constituída por famílias de agricultores em situação de miséria, que são forçados a vender mão de obra de forma sazonal e precária para obter um mínimo de renda.

Por fim, cabe registrar, também, a sensação de abandono das iniciativas de desenvolvimento territorial, com destaque para os Territórios da Cidadania, concebidas no governo anterior como instrumentos de descentralização e de integração das políticas de enfrentamento da pobreza rural. Sem a adoção de políticas descentralizadas, que prevejam a implicação das forças ativas de uma dada região, as situações discutidas acima dificilmente serão atendidas pelo PAA e pela Bolsa Verde. As políticas de reforma agrária, regularização e crédito fundiário figuram como ações imprescindíveis para quem não tem título de propriedade ou é proprietário de áreas minúsculas que não asseguram a sobrevivência da família. Já as ações de microfinanças, que privilegiem o

uso de metodologias apropriadas de concessão de microcrédito e estimulem atividades produtivas geradoras de renda, são essenciais para a criação das chamadas “portas de saída” dos programas de cunho assistenciais. É preciso possibilitar aos mais pobres a construção, no médio prazo, de alternativas socioeconômicas capazes de romper definitivamente com ciclo de miséria em que vivem. Em síntese, o Plano lançado pelo governo, embora reconheça a importância da pobreza rural, revela um precário conhecimento das suas especificidades. Fica-se com a impressão de que os especialistas do desenvolvimento rural, a exemplo dos técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, não participaram da sua elaboração ou o fizeram de forma pontual. Resta a esperança de que a elaboração do “mais completo mapa da miséria e mais amplo mapa de oportunidades na cidade e no campo para essa parcela da população”, anunciado pela ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, aponte com rapidez os principais gargalos enfrentados pelas famílias rurais pobres, que não foram contemplados pelo Plano Brasil Sem Miséria.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ).

** Professor da UFSC e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ).

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Ademir A. Cazella, Andrey Cordeiro Ferreira,
Claudia Job Schmitt, Fábio Luiz Búrigo, Georges Flexor,
Jorge Romano, Lauro Mattei, Leonilde Medeiros,
Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf

Assistentes de Pesquisa

Catia Grisa, Karina Kato, Luiza Mariano de Lima Araujo,
Silvia Zimmermann, Valdemar João Wesz Junior

Secretária
Diva de Faria

op
pa **Observatório de Políticas**
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Sítio eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa