

# Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar

## RESUMO

Propondo um enfoque sobre o combate à fome no Brasil para além de uma mera prática de distribuição de alimentos, o artigo pretende analisar como uma ação articulada do Estado que visasse promover a segurança alimentar poderia ter nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de efetivação da reforma agrária componentes estratégicos de enfrentamento à miséria e à pobreza no meio rural, propiciando a geração de emprego, a distribuição de renda e a democratização da sociedade brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** fome, segurança alimentar, agricultura familiar, reforma agrária.

## Combater a fome ou promover a segurança alimentar?

Diferentes campos científicos apreendem a questão da segurança alimentar sob os mais diversos enfoques analíticos. Enquanto os profissionais ligados às ciências da saúde tendem, por exemplo, a dar primazia aos aspectos relacionados à alimentação e ao estado nutricional dos indivíduos e das sociedades, os planejadores e teóricos do desenvolvimento rural centram suas análises e projeções em torno da produção e distribuição dos alimentos necessários a assegurar o pleno abastecimento das populações e, assim, combater ou prevenir as possibilidades de ocorrência da fome.

Neste texto, pretendo levantar considerações no sentido de se pensar o combate à fome na contemporaneidade brasileira para além dos estritos limites em

que isso tem sido considerado pelos governos brasileiros. Ou seja, pensar o combate à fome como instrumento compensatório aos efeitos economicamente recessivos e socialmente excludentes das políticas macroeconômicas de cunho neoliberal. Não obstante seja uma unanimidade nacional o apoio da sociedade brasileira ao Programa Fome Zero, lançado recentemente pelo governo – na medida em que não se pode desconsiderar a necessidade de ações emergenciais para mitigar o estado daqueles que vivem a ignóbil e injustificável situação de não dispor do alimento mínimo indispensável à reprodução humana e na medida em que esse processo certamente não será revertido pela ação das forças do mercado – é indispensável que a questão da segurança alimentar seja abordada sob uma ótica mais ampla.

O objetivo de que todos os homens e mulheres tenham assegurado o direito elementar de estar alimentado e protegido contra a fome abarca não apenas a questão de garantir o acesso aos alimentos aos consumidores (dificultado sobretudo por problemas de insuficiência de renda e não por problemas de escassez de produção, como muitos consideram), mas também de definir e operacionalizar políticas públicas direcionadas a assegurar a auto-suficiência produtiva do país, isto é, o pleno abastecimento daqueles produtos agrícolas considerados es-

tratégicos para contemplar as necessidades alimentares da população. Um enfoque abrangente e adequado de uma política de segurança alimentar deve enquadrar tanto aqueles segmentos sociais que passam fome (público-alvo do Programa Fome Zero, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva), quanto aqueles responsáveis pela produção e oferta de alimentos – os agricultores. Portanto, mais do que intervenções compensatórias ou assistencialistas,<sup>1</sup> trata-se de conferir à questão agroalimentar a importância que merece, conceptualizando-a como um componente estratégico do perfil de desenvolvimento econômico-social que almejamos.

Nessa perspectiva, os beneficiados por uma política estatal que vise combater a fome não são tão-somente aqueles que apresentam problemas de acesso aos alimentos ou que vivem em extrema penúria econômica, mas também os trabalhadores rurais responsáveis pela produção de alimentos e, particularmente, o segmento de agricultores familiares, o qual historicamente se dedica à produção dos gêneros direcionados ao abastecimento do mercado interno brasileiro. Mesmo porque em algumas regiões, como no sertão e no semi-árido nordestino, os próprios agricultores familiares têm problemas de geração de uma renda capaz de contemplar as necessidades mínimas a uma vida digna.

Proponho-me, sucintamente, expor como uma "política de segurança alimentar" eficaz no Brasil deveria abranger, além de ações emergenciais, políticas estruturais permanentes de fortalecimento da agricultura familiar e de execução da reforma agrária. Nessa ótica, a questão da segurança alimentar deixa de ser uma mera questão de fornecimento de alimentos e passa a representar um elemento central das estratégias de desenvolvimento econômico-social, sobretudo do espaço rural.

## Segurança alimentar e agricultura familiar no Brasil

Contrariamente ao caminho percorrido pelas principais economias do mundo, como os Estados Unidos, a Europa, o Japão e a Coreia, que elegeram a agricultura de tipo familiar como elemento estratégico de desenvolvimento econômico-social, as elites políticas brasileiras privilegiaram, historicamente, um perfil de desenvolvimento agrícola e agrário centrado na preservação da hegemonia da grande propriedade fundiária e na delegação à empresa capitalista de grande escala o papel de cumprir as principais funções macroeconômicas atribuídas ao setor agrícola em diferentes momentos.

Particularmente, o regime militar instaurado em 1964, através de uma política agrícola centrada na concessão de fartos subsídios, deu operacionalidade a um modelo de desenvolvimento agrícola e agrário que visou modernizar a agricultura brasileira, transformando o arcaico latifúndio tradicional em modernas empresas rurais que assumiam o encargo de aumentar nossas exportações agrícolas, financiando desse modo o processo de industrialização do país via "substituição de importações".

Pela intervenção estatal, portanto, configurava-se a consolidação de um modelo de desenvolvimento de cunho

socialmente excludente e ecologicamente predatório que, se, por um lado, significou um aumento considerável na produção de determinados produtos agrícolas e na sensível redução de alguns,<sup>2</sup> por outro, representou a marginalização social, econômica e política de grande parte de nossos agricultores familiares que se viram na contingência de migrar para os grandes centros urbanos (entre 1960 e 1980, 28,5 milhões de pessoas deixaram o campo – equivalente, na época, à população total da Argentina).

Além do êxodo rural provocado pela expropriação de pequenos agricultores marginalizados pelas políticas de crédito do Estado e pela intensiva tecnicização dos processos produtivos, a "modernização conservadora" estimulou fortemente a concentração fundiária, decorrente, sobretudo, da apropriação das regiões de fronteira agrícola por grandes empresários interessados na especulação fundiária (processo que José de Souza Martins designou, com propriedade, de "territorialização da burguesia brasileira"). Ou seja, o modelo de desenvolvimento agrícola eleito não só não implicou a efetivação da reforma agrária, como acentuou ainda mais a já injusta distribuição da propriedade da terra no Brasil. A generalização de relações de trabalho de cunho temporário (o "bóia-fria") ajudava a compor um cenário que mostra o agravamento da pobreza e da miséria no meio rural brasileiro.

Em que pese essa desconsideração de políticas de segurança alimentar que almejassem assegurar, em primeiro plano, a auto-suficiência alimentar do país, a agricultura familiar demonstrou uma grande capacidade de adaptação e flexibilidade em relação a essa inserção periférica nas estratégias de desenvolvimento do meio rural no Brasil. Também não há dúvida de que a agricultura patronal mostrou nas últimas décadas um acentuado dinamismo, notadamente no que diz respeito à capacidade de aumentar continuamente sua participação nas exportações brasileiras e na consolidação das chamadas "cadeias agroindustriais", indicando que

hoje já não mais podemos falar da clássica separação entre uma agricultura familiar exclusivamente dedicada ao abastecimento do mercado interno e um setor empresarial capitalista voltado à produção de mercadorias valorizadas pelo mercado internacional.

A agricultura familiar brasileira tem como uma de suas características a diversidade socioeconômica e cultural. Nas regiões Sudeste e Sul do país consolidou-se um segmento de agricultores plenamente modernizado, desenvolvendo sistemas de produção altamente tecnicizados e intimamente articulados às agroindústrias processadoras de produtos agrícolas. Nas regiões Centro-Oeste, Norte e, principalmente, Nordeste, por sua vez, a agricultura familiar enfrenta as dificuldades de um processo histórico de configuração do espaço agrário sob domínio da grande propriedade; nessas regiões, normalmente associa-se agricultura familiar com unidades de baixa produção, precário desenvolvimento tecnológico e fraca capacidade de geração de renda.<sup>3</sup> Isto indica que, paradoxalmente, muitos agricultores do Nordeste brasileiro são potenciais beneficiários dos programas emergenciais de combate à fome.

A capacidade dos agricultores familiares de reconfigurar seus sistemas produtivos e de estabelecer objetivos adaptados aos mais diferentes ambientes socioeconômicos é realçada por sua marcante participação na produção agropecuária nacional. Ainda que marginalizados do acesso à terra (os estabelecimentos rurais de tipo familiar perfazem um total de 4.139.369 – 85,5% do total de estabelecimentos rurais – e ocupam, segundo dados do Censo Agropecuário de 1995-96, 353,6 milhões de hectares, ou seja, tão-somente 30,5% da área total) e ao crédito agrícola (absorvem apenas 25,3% do financiamento total destinado à agricultura), os agricultores familiares dão uma contrapartida à relativamente muito superior, produção nacional, pois são responsáveis por 37,9% do valor bruto da

produção agrícola brasileira. Na região Sul, onde, pelo seu processo histórico de formação e desenvolvimento, a agricultura familiar se insere num ambiente socioeconômico mais favorável, os agricultores familiares respondem por 90,5% dos estabelecimentos da região, ocupam 43,8% da área e produzem 57% do valor bruto da produção. Revelando como a agricultura empresarial capitalista se expandiu fortemente nas últimas décadas na região Centro-Oeste (incentivada por programas oficiais de desenvolvimento regional), os agricultores familiares são responsáveis por apenas 16,2% do valor bruto da produção agropecuária regional, o menor percentual entre todas as regiões brasileiras (GUANZIROLI et al., 2001).

A importância da agricultura familiar não se restringe a produtos destinados ao abastecimento do mercado interno, como certas perspectivas dualistas costumam afirmar. Mesmo naqueles produtos tradicionalmente vinculados à exportação e/ou processamento agroindustrial, como soja, laranja e carne bovina, os agricultores familiares têm uma sensível contribuição; mas é, sobretudo, na produção daqueles produtos que compõem a dieta alimentar básica da população brasileira que sua presença é mais ressaltada, conforme se pode visualizar no gráfico ao lado.

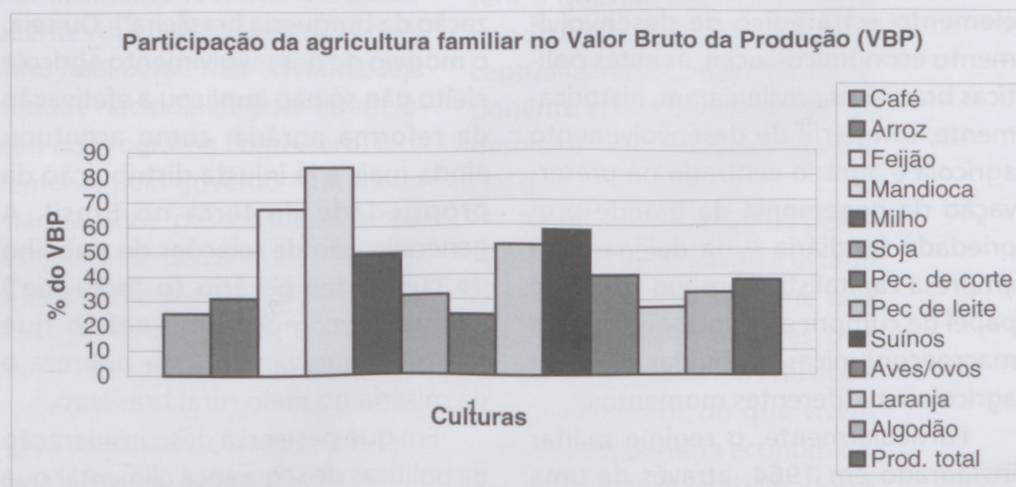
Esses dados, portanto, apontam que o fortalecimento da agricultura familiar pode efetivamente constituir-se numa das principais estratégias de efetivação de uma política de segurança alimentar no Brasil, possibilitando tanto o incremento da produção agrícola nacional, como também a reprodução social e econômica de um contingente significativo de trabalhadores rurais, que, mesmo vivendo sob condições de pobreza e miséria no campo, ainda resistem à estratégia sempre possível da migração para os grandes centros metropolitanos em busca de melhores oportunidades de vida.

## Por um desenvolvimento rural sustentável: agricultura familiar, reforma agrária e preservação ambiental

A fome é a manifestação mais dramática do estado de miséria e pobreza absoluta a que contingentes não desprezíveis da população brasileira estão submetidos. Diferentemente de outros países, todavia, a fome no Brasil não é conseqüência da incapacidade de produzir alimentos em virtude de dificuldades impostas por condições climáticas ou catástrofes naturais. Ela decorre de fatores de ordem estrutural, da escolha de um determinado perfil de desenvolvimento que distribui de forma extremamente desigual tanto a riqueza gerada quanto os fatores de produção

PRONAF) provocam uma realidade marcada pela ausência de trabalho e pela obtenção de rendas insuficientes à reprodução econômica e social. Portanto, a fome não pode ser atribuída nem a fatores de ordem natural e nem mesmo de produção insuficiente à alimentação de todos; ela decorre de fatores políticos que produzem a exclusão social de milhões de trabalhadores rurais.

O resgate de uma cidadania dilacerada por processos econômicos, sociais e políticos injustos no meio rural, na contemporaneidade brasileira, passa por um conjunto de iniciativas que redefinem o perfil de nosso desenvolvimento rural. No atual contexto, a reforma agrária de caráter distributivista e produtivista não tem mais sentido; não se pode pensar em desarticular e desestabilizar o dinâmico setor agroindustrial, mas se pode atribuir à democratização do acesso à terra a função de criar formas de emprego e geração de renda a trabalhadores ru-



Fonte: Confeccionado a partir de GUANZIROLI et al. (2001).

necessários à viabilização dos processos econômicos. Se a fome no meio urbano é resultado, sobretudo, das dificuldades de acesso ao emprego e aos baixos salários, no meio rural pode ser atribuída, fundamentalmente, às precárias condições de reprodução dos pequenos agricultores. A extrema concentração fundiária, que produz os sem-terra e os sem-renda, e a falta de políticas específicas à agricultura familiar (em que pese a existência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –

rais desprovidos dos elementares meios de sobrevivência. Além disso, em algumas regiões, como no Nordeste, Norte e parte do Centro-Oeste, a reforma agrária criaria as condições para um processo de dinamização econômica,<sup>4</sup> rompendo as amarras ao desenvolvimento impostas pela ociosidade no uso da terra, pela prática de uma pecuária de caráter extensivo, pela superexploração da mão-obra, pela vigência de relações de trabalho ilegais (como as formas de trabalho escravo e infantil) e pela monopoliza-

ção do uso dos recursos naturais (como o caso da água no sertão e semi-áridos nordestino).

Além de incrementar a agricultura familiar em ambientes onde ela encontra-se marginalizada, a reforma agrária abre as possibilidades para uma efetiva democratização política, tornando os trabalhadores rurais assentados agentes participantes das instâncias de poder local (partidos políticos, sindicatos, prefeituras, câmaras de vereadores, movimentos sociais etc.).<sup>5</sup> Na dimensão societária, os assentamentos geralmente implicam impactos significativos nas novas formas de organização coletiva, seja pela criação de novas formas, seja pela dinamização daquelas já existentes (sindicatos, associações de produção, centros de convivência comunitária, clubes de mães, grupos de jovens etc.).

A busca por formas sustentáveis de desenvolvimento rural no Brasil implica, certamente, a consolidação da agricultura familiar, propiciando-lhe condições mais adequadas de acesso ao crédito estatal (o que abarca redefinições nas normativas atualmente vigentes no PRONAF) e de reconfiguração do padrão tecnológico de produção adotado. Cabe ao Estado incentivar uma pesquisa agropecuária direcionada às especificidades e realidades da agricultura familiar brasileira, possibilitando a oferta de alternativas tecnológicas relativamente neutras do pon-

## *A busca por formas sustentáveis de desenvolvimento rural no Brasil implica, certamente, na consolidação da agricultura familiar*

to de vista da escala de produção e que não demandem grandes investimentos de capital. Muitas dessas tecnologias já são desenvolvidas por algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs), mas urge potencializar esse trabalho com o efetivo engajamento dos órgãos oficiais de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e as universidades públicas.

O enfoque paradigmático da "industrialização da agricultura", que norteou as políticas públicas para a agricultura brasileira nas últimas décadas, é portador de uma racionalidade produtivista que tem se revelado como irracionalidade social e ecológica. A construção alternativa de uma "agricultura sustentável" implica novos conceitos e objetivos que busquem conciliar produção econômica e preservação dos recursos naturais; um perfil de desenvolvimento rural que tenha

como primazia não aumentos progressivos de produção e produtividade à custa de prejuízos ambientais, mas a elevação da qualidade de vida da maioria da população, propiciando alimentos nutricionalmente mais saudáveis para todos.

## **Considerações finais**

Acredito que a materialização do direito de acesso à alimentação para todos os brasileiros passa não somente pela formatação de ações emergenciais de distribuição de alimentos, mas principalmente por mudanças estruturais em nosso perfil de desenvolvimento rural, tomando-se como questão estratégica uma política de segurança alimentar. Procurei apontar como a consolidação da agricultura familiar, tradicionalmente devotada à produção de alimentos para o mercado interno, e a realização da reforma agrária podem efetivamente contribuir não apenas para o combate à fome no Brasil, mas também para a geração de emprego,<sup>6</sup> distribuição de renda e democratização da sociedade brasileira.

\*Professor da Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos/UFG.  
E-mail: caume@uol.com.br.

## **NOTAS**

1. Por mais bem intencionadas que sejam, as ações assistencialistas têm normalmente um caráter esporádico e descontínuo e, perigosamente, podem levar ao entendimento que substituem as ações estruturais de distribuição de renda articuladas pelo poder público.
2. A produção prioritariamente destinada ao mercado internacional, como é o caso da soja, laranja e café, teve exponencial crescimento (a produção per capita de soja, passou de 3,9 kg/hab/ano, em 1960, para 115,7 kg/hab/ano em 1980); em contrapartida, produtos agrícolas consumidos no mercado interno mostravam decréscimo de oferta (a produção per capita de arroz diminuiu de 74,8 kg/hab/ano para 70,4 kg/hab/ano e de feijão caiu de 24,5 kg/hab/ano para 18,0 kg/hab/ano). Ver MARTINE e GARCIA (1987).
3. Dados do Convênio FAO-INCRA indicam que, na região Nordeste, tão-somente 3,8% dos agricultores familiares obtêm níveis de renda considerados satisfatórios, enquanto 52,2% deles são classificados no tipo D, isto é, aqueles que obtêm os níveis de renda mais baixos. Na região Sul, em contrapartida, 49,1% dos agricultores familiares foram classificados nos tipos A e B (níveis mais altos de renda). Ver GUANZIROLI et al. (2001).

4. Diversificação da pauta produtiva regional, valorização da força de trabalho, aumento de produção, incremento do mercado consumidor no comércio e rede bancária local e aumento da arrecadação municipal de impostos seriam algumas possíveis decorrências econômicas desse processo.
5. Entretanto, não há um sentido determinista da reforma agrária sobre as instâncias de poder; apenas potencializam-se possibilidades. Em minha tese de doutorado pude verificar diferentes implicações no ambiente regional possibilitadas pela criação de assentamentos: no município de Pontão (RS), nas últimas eleições, foi eleito um prefeito que é assentado e dos 7 membros da Câmara de Vereadores 4 são assentados; em contrapartida, na cidade de Goiás (GO), apesar do expressivo número de assentamentos criados nos últimos anos, os agricultores assentados nunca conseguiram eleger um representante. Para maiores detalhes, ver CAUME (2002).
6. É inegável que contrariamente à agricultura patronal, que adota um padrão tecnológico poupador de força de trabalho, o fortalecimento da agricultura familiar representaria uma significativa ampliação das possibilidades de ocupação no campo. Estima-se que 77% do pessoal ocupado em atividades agropecuárias no Brasil o faz em estabelecimentos de tipo familiar e, no Nordeste, esse número chega a 83%. Ver GUANZIROLI (2001).

## **REFERÊNCIAS**

- CAUME, David J. *A tessitura do "assentamento de reforma agrária": discursos e práticas instituintes de um espaço agenciado pelo poder*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/Unicamp, Campinas. 2002.
- GUANZIROLI, Carlos et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- INCRA. *Atlas fundiário brasileiro*. Brasília, 1996.
- MALUF, Renato Sérgio. *Segurança alimentar e desenvolvimento econômico no Brasil*, [s. d.]. Mimeografado.
- MARTINE, George; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A modernização agrícola e a panela do povo. In: MARTINE, George; GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987.
- ROMEIRO, Adhemar; GUANZIROLI, Carlos; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio (Org.). *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. O relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes: IBASE/FAO, 1994.
- VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Edusp; Hucitec, 1991.