

O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO FATOR PREPONDERANTE PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGROINDÚSTRIA BRASILEIRA

THE FINANCING OF FAMILY AGRICULTURE AS A PREPONDING FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF BRAZILIAN AGROINDUSTRY

Ronaldo de Oliveira Jarnyk¹

Arthur Bezerra de Souza Junior²

Resumo: A proposta do presente artigo é promover uma breve análise sobre os impactos e a dicotomia causada entre a implementação de políticas públicas para o fomento da Reforma Agrária, suas bases constitucionais dentro das normas de aplicabilidade programática, frente a evolução dos recursos empregados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e as distorções geradas no cenário do agronegócio brasileiro. O aparente atendimento ao financiamento desta modalidade de negócio agrário, tem se demonstrado ineficiente, expondo vulnerabilidades destes agricultores, principalmente diante dos números do CENSO Agrário 2017 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Palavras-chave: Políticas públicas, Reforma Agrária, Direito Econômico, PRONAF

Abstract: *The purpose of this article is to promote a brief analysis of the impacts and the dichotomy caused between the implementation of public policies for the promotion of Agrarian Reform, its constitutional bases within the norms of programmatic applicability, in view of the evolution of the resources used for the National Program Strengthening of Family Agriculture (PRONAF) and the distortions generated in the Brazilian agribusiness scenario. The apparent attendance to the financing of this modality of agrarian business, has proved to be ineffective, exposing vulnerabilities of these farmers, mainly in face of the numbers of the Agrarian CENSO 2017 produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).*

Keywords: *Public policies, Agrarian Reform, Economic Law, PRONAF.*

1- Mestrando em Direito Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Especialista em Administração de Empresas pela PUC-SP. Bacharel em Direito e Propaganda e Marketing pela UNIP. Professor em Cursos de Pós-Graduação e MBA de Gestão, Brand e Varejo de consumo da FIA (Fundação Instituto de Administração). Advogado. CV: <http://lattes.cnpq.br/4072621788169908>

2- Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Justiça, Empresa e Sustentabilidade pela Uninove. Professor na UNIP. Professor convidado nos Programas de Pós Graduação da UERJ e Mackenzie e do MBA em Gestão Jurídica Contemporânea da Franklin Covey Education. Advogado. CV: <http://lattes.cnpq.br/0701050360753353>

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo através de análises e levantamentos de dados, promover a discussão sobre a importância do financiamento da agricultura familiar no contexto de garantia da produção de alimentos dentro do contexto da produção agrícola, bem como a manutenção de um dos principais pilares da reforma agrária brasileira, no intuito de alavancar a agroindústria e, por fim, o desenvolvimento econômico equilibrado e sustentado. Para tal, foram realizados levantamentos de dados e relatórios publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), artigos publicados que abarcaram a temática, informações diversas e fundamentos legais, em especial os constitucionais, que deveriam funcionar como alavancadores deste processo.

O principal foco será uma análise direcionada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem realizado papel indispensável de acesso ao crédito aos produtores de menor porte e de estrutura familiar. Este perfil de produtor é o que mais contribui com a produção de alimentos, mas que esbarra em dificuldades de acesso a crédito, tecnologias e ferramentas de melhorias, quer seja na produção, quer seja na infraestrutura do negócio. No entanto, a negligência do mercado com os produtores familiares coloca em xeque o futuro desenvolvimentista almejado pelo país, dado sua participação na produção de alimentos e na sua geração de divisas internas, frente aos conglomerados transnacionais do agronegócio. Diante deste cenário, a atuação do Estado como mediador e fomentador econômico se torna imperiosa para gerar garantias de subsistência a estes produtores e também manutenção do crescimento de forma estruturada do setor.

2. NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PRINCÍPIO PROGRAMÁTICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Partindo do pensamento de Paulo Bonavides, cujo entendimento é de que a sociedade vem primeiro e o Estado depois, é possível fazer uma rápida contextualização da relação das normas constitucionais de princípio programático e as políticas públicas. Com essa afirmação de Bonavides pode-se concluir que a sociedade abrange um círculo mais amplo e o Estado um círculo mais restrito de organização. A disposição proposta também irá amparar o fluxo das políticas públicas e a quem são endereçadas, bem como, o campo de atuação dos governantes.

O Estado é, por direito e dever, o administrador por excelência dos recursos coletivos, assim como a sociedade, organizada e distribuída em grupos, minorias ou segmentos. Estes, só terão cumprimento de seus direitos com assentimento do Estado. Um exemplo disso, é o próprio uso da força, como cita Bonavides:

"O Estado moderno racionalizou, porém, o emprego da violência, ao mesmo passo que o fez legítimo. De modo que, valendo-se de tais reflexões, chega Max Weber, enfim ao seu célebre conceito de Estado: aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si, de maneira bem-sucedida, o monopólio da violência física legítima. (...) Em suma, reconhece Max Weber o Estado como a derradeira fonte de toda a legitimidade, tocante à utilização da força física ou matéria".
(BONAVIDES, 2012, p. 63).

Neste sentido, como citado por Weber dentro da explanação de Paulo Bonavides, ocorre a delegação da força ao Estado por parte da sociedade, como ocorre com a administração dos recursos materiais. Essa delegação objetiva atender às carências e necessidades coletivas sobre as privadas, priorizando as urgências e as demais por criticidade, nas quais devam ser alocadas os recursos do Estado, ou ainda, que necessitem de sua intervenção. Vale ressaltar que a delegação citada por Bonavides advém com a prática do Contrato Social, pressupondo a renúncia de parte dos poderes da sociedade, entre eles a autotutela, possibilitando por assim, o funcionamento irrestrito das bases do Estado Democrático de Direito. Ou seja, todos estão submetidos a lei que, estrutura, organiza e direciona as atividades privadas e públicas, bem como os recursos captados pela sociedade.

No Brasil, muitos aspectos previstos no texto da Constituição Federal de 1988, sofreram influência do núcleo do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), prevendo políticas de atendimento de direitos sociais, tais como: educação, saúde, segurança, habitação entre outros, incluindo a questão agrária. Esta redação impõe ao Estado um comportamento de compromisso com este bem-estar coletivo. Cabe destacar que esta busca pelo atendimento de direitos fundamentais, sociais ou o equilíbrio das relações coletivas, são temáticas de fóruns e programas da própria Organização das Nações Unidas, através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Desta forma, desde 2013, foram traçadas metas para reduzir as diferenças sociais e as omissões do Estado no atendimento de direitos fundamentais, através da comunidade internacional, via seus órgãos estruturados e multilaterais, para os próximos quinze anos.

Os compromissos internacionais dos quais os países são signatários devem, amparado por legislação local, compor um rol de políticas públicas a serem implementadas, sendo o Estado o seu responsável ordinário, já que está vinculado ao dever de fazer cumprir a lei, atender os fundamentos programáticos da Constituição e os quesitos do tratado. Os programas para cumprimento podem ser implementados via administração direta ou indireta, com a participação de outros entes públicos, sociedade civil organizada, tendo como meta atender os direitos fundamentais, os quais são o elemento estruturante da norma constitucional programática.

Em uma breve reflexão sobre o caráter “garantista” das normas constitucionais, sua classificação pela aplicabilidade proposta por José Afonso da Silva e um comparativo com os fundamentos das políticas públicas, depreende-se uma interdependência. Haja vista que a conotação programática de tais normas está vinculada à disponibilização de serviços de direitos fundamentais de segunda dimensão por parte do Estado à sua população, mediante implementação de políticas públicas e programas específicos de cunhos econômico e social.

Ainda amparado no pensamento do raciocínio afonsino, há que se descriminar que as normas programáticas são balizadores para os legisladores e servidores públicos que direcionam a atuação do Estado. Estas espécies de normas “traduzem os elementos socioideológicos da Constituição” (SILVA, 2012, p.136), motivo pelo qual devem ser definidas como os fins e objetivos do constitutivos do Estado, descritos no texto da lei maior.

No intuito de um maior detalhamento do conteúdo descrito, há que se observar que este entranhamento vai além de meras políticas prestacionais, mas possui em seu bojo objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil prescritos no Art. 3º da Constituição Federal:

Art.3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - **Promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; (Grifo nosso)

A partir de uma digressão do conceito sobre a aplicabilidade das normas programáticas do pensamento de José Afonso da Silva há uma interligação com os objetivos fundamentais da república brasileira e comprovação de um compromisso constitucional assumido pelo Estado em promover o bem de todos, erradicando a desigualdade social. Este compromisso programático está presente naquelas “normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular [...] *limitou-se a traçar-lhes princípios para serem cumpridos*” (SILVA, 2012, p.135, itálicos do autor).

No entanto, não há como descartar a inércia, inoperância ou letargia estatal em materializar este compromisso, quer seja pela falta de recursos, quer seja pela falta de comprometimento político. Aqui reside o contraponto explicitado por Gilberto Bercovici, para quem a ausência da efetivação das normas programáticas é um silêncio entre ausentes, haja vista as escusas do Poder Legislativo e a concentração decisória do Poder Executivo, resultando em uma imaturidade na abordagem das questões de ordem econômica, principalmente da esfera constitucional:

"Alimitação das questões constitucionais à interpretação, reduz o debate sobre ordem econômica, por exemplo, a quais são os princípios preferidos, ou não, dos autores. Ilustrativos são os exemplos de dois recentes manuais, que, ao mencionarem os princípios da ordem econômica, limitam-se a dissertar sobre a propriedade privada, a livre iniciativa e a livre concorrência ou a função social da propriedade, a livre concorrência e a liberdade do consumidor. Os outros princípios da ordem econômica (soberania, redução das desigualdades sociais e regionais, pleno emprego, tratamento privilegiado às pequenas empresas, etc.) sequer são mencionados". (BERCOVICI, 2009, p. 735)

Desta forma, detalhando o conflito destes pontos, há que se considerar que, se por um lado as normas programáticas estão positivadas para promover o equilíbrio de relações externando as regras basilares no contrato constitucional, por outro lado, os avanços nas questões econômicas obtidos no texto da Carta Magna precisam ser aprofundados. Esta necessidade se traduz quando se depara com as distorções produzidas pela aplicabilidade das políticas públicas e na ausência de atuação do Parlamento em regulá-las profundamente, dando azo para a judicialização política ou ativismo judicial em temáticas de responsabilidade de outro poder.

Como fecho desta abordagem inicial considerando a corrente tríade de sociedade, normas programáticas constitucionais e políticas públicas, o Ministro Gilmar Mendes coloca em destaque a relevância dos direitos sociais e sua relação com as normas programáticas, as quais são "dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis" (MENDES, 2011, p. 465).

3. AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o "crash da bolsa de Nova York" em 1929, o mundo mergulhou em uma das maiores crises econômicas já assistidas, o que acabou por impor uma revisão de conceitos e atuações do mercado. A necessidade de encontrar novos rumos alternativos, levou pesquisadores, intelectuais e estudiosos a discutirem modelos. Neste ponto, a teoria de John Maynard Keynes trouxe um novo propósito, abrindo um novo marco na economia mundial. Para Keynes, o Estado precisava desempenhar um papel de fomentador, em alguns momentos interventor, mas já não seria mais apenas um Estado meramente moderador. Pois somente atuando de forma ampla, poderia garantir o equilíbrio das forças econômicas que, na visão dos economistas liberais inspirados em Adam Smith, estariam regulados pela "mão invisível" do mercado, como explica o Lourençato:

"A teoria keynesiana pregou a necessidade de intervenção do Estado como forma de evitar crises, tal como aconteceu nos anos de 1930. Sua estrutura teórica fundamentada que a existência de crise se dá pela insuficiência de demanda agregada. Nessa situação caberia ao governo como agente, cujo interesse primeiro seria garantir um mínimo de bem-estar à população, intervir no mercado aumentando seus gastos com a finalidade de incrementar essa demanda e, portanto, a atividade econômica." (LOURENÇATO, 2013, p. 16)

O posicionamento de Keynes atribuindo a necessidade de uma atuação interventora do Estado, desencadeou o surgimento de outras funções socioeconômicas com o propósito de amenizar distorções no mercado, com destaque para três principais:

- **FUNÇÃO ESTABILIZADORA REGULADORA** – A busca descontrolada pelo lucro por parte das empresas, pode resultar em desequilíbrios no mercado, cuja premissa de Adam Smith não pode conter. Desta forma, o Estado age entrando no mercado, como um operador, abrindo concorrência com as empresas da iniciativa privada que estejam causando as distorções para equalizar tais desvios.
- **FUNÇÃO DISTRIBUTIVA** – Quando o crescimento é desigual ou está concentrado em determinada faixa populacional ou regional, é necessária a presença do Estado como distribuidor de renda para promover a justiça social. Isso é necessário para que não haja concentração de renda demasiada em faixas populacionais já privilegiadas aumentando a desigualdade social e fragilizando o acesso a bens de consumo e linhas de crédito.
- **FUNÇÃO ALOCATIVA** – Ocorre quando a iniciativa privada não dispõe de recursos suficientes ou não demonstra interesse imediato ou permanente para uma atividade específica. Desta forma, o Estado tem que assumir a função de executor de determinada atividade econômica, já que há desinteresse do mercado, seja por questões de embaraços legais ou por baixo retorno financeiro.

As três funções elencadas acima demandam uma ação positiva do Estado, de forma a retomar o equilíbrio das forças atuantes da economia que, podem pender em favor do agente concentrador de recursos, quer sejam tecnológicos, financeiros, produtivos e até políticos. Este desequilíbrio, via de regra, é causado pelas atividades da economia liberal que não consegue se auto estabilizar, como previsto por Adam Smith.

Na primeira situação, o Estado, como um competidor, atua na repressão de formação de cartéis e contrapondo-se às ações de monopólios, oligopólios ou oligopsônios, através do estabelecimento de políticas regulatórias ou com subsídios a preço, custeio e demais ações de controle do mercado. No segundo cenário, a queda no poder de compra da população e o crescimento das desigualdades sociais ou regionais, podem ser resultado das ações das empresas, através de concentração de investimentos em regiões específicas ou de maior interesse privado, impossibilitando ascensão da população mais pobre. Assim o ingresso do Estado se faz necessário para conter este avanço. Por sua vez, no último cenário, mesmo havendo uma necessidade coletiva de investimento em determinada atividade e/ou projeto de infraestrutura, não há interesse por parte das empresas, gerando um desinteresse generalizado pelo mercado e sem a apresentação de investidores, sendo necessária a ação do Estado para equalizar esse desequilíbrio e atuar como agente fomentador.

A partir desta análise conclui-se que o Estado é um agente modificador, estabilizador e deflagrador de políticas econômicas, participando de forma direta ou indireta de atividades, para promover, recuperar ou manter o equilíbrio das forças econômicas atuantes no mercado, sem necessariamente, gerar ou causar uma ruptura na sociedade civil, como pode se depreender da citação do Ministro Eros Grau:

“Mas ainda ao tempo do liberalismo o Estado era, seguidas vezes, sempre no interesse do capital, chamado a “intervir” na economia. (...) Insisto, neste ponto, em que a ideia de “intervenção” tem como pressuposta a concepção da existência de uma cisão entre Estado e sociedade civil. Então, ao “intervir”, o Estado entraria em campo que não é o seu, campo estranho a ele, o da sociedade civil – isto é, o mercado”. (GRAU, 2018, p. 19)

A intervenção Estatal desenvolve o importante papel no exercício da dimensão prestacional do Estado, a qual, pelo implemento de políticas públicas, se exaure no cumprimento dos direitos constitucionais garantidos aos cidadãos. Esta iniciativa também presente no direito econômico, gera elementos estruturantes e dispositivos legais para a atuação direta na implementação da reforma agrária, uma das vertentes temáticas deste trabalho, como se vê no texto Constitucional *in verbis*:

Art.184 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (Grifo nosso)

Sobre esse artigo da Constituição Federal cabe uma breve reflexão pois, muitas pessoas se manifestam erroneamente ao criticar o dispositivo legal, tecendo conclusões de que este ofende o princípio legal da propriedade. No entanto, não há direito absoluto nos direitos fundamentais, não podendo “proprietário de imóvel rural mantê-lo improdutivo” (VICENTE; ALEXANDRINO, 2015, p.152), dando azo, a partir de sua inércia, a uma intervenção estatal no domínio privado, com uma desapropriação por interesse social. Segundo o Ministro Gilmar Mendes (2014, p.231), a propriedade rural atenderá o seu interesse social se contemplar os seguintes aspectos: a-) ser fruída com racionalidade e nos limites legais estabelecidos; b-) preservação do meio ambiente e utilização dos bens naturais com parcimônia; c-) cumprimento da legislação trabalhista; d-) ter o bem-estar como atividade foco dentro do processo de exploração; todos estes quesitos devem ser amparados pelo cumprimento e atendimento à legislação específica vigente, a saber: o “Estatuto da Terra” (Lei 4.504/1964) e o Código Florestal (Lei 12.651/2012).

No entanto, muito mais que a simples desapropriação, cabe ao Estado preparar um arcabouço de políticas públicas para fomento, financiamento e incentivo das atividades dos novos produtores, bem como um sistema indenizatório para os “expropriados”, geradores de interesse ou de retroalimentação e captação de investimentos para o próprio segmento, como indica o Ministro Gilmar Mendes:

“O Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou sobre a indispensabilidade de notificação prévia para fins de reforma agrária, nos termos do Art.2º, §2º da Lei 8.629/1993. Essa notificação deve ser feita “com antecedência, de modo a permitir a efetiva participação do proprietário, ou do preposto por ele designado, nos trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à eventual caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção”. (MENDES, 2014, p. 350).

A partir da citação do Ministro, resta clara a obrigação do Estado brasileiro em atuar para redução das desigualdades sociais, regionais e econômicas no campo, valendo-se do aparato jurídico legal para realizar o avanço da reforma agrária no país. Aparato este que está ancorado em direitos fundamentais, bases constitucionais programáticas, já citadas no início deste artigo, e legislação extravagante e específica para tal. O insucesso dos programas agrários desenvolvimentistas reside no interesse econômico, nas pressões políticas dos conglomerados transnacionais, no capital especulativo e na descontinuidade das políticas públicas implantadas, no momento de alternância de governos. Tal análise se mostra latente nos dados orçamentários de 2021, publicados pelo governo através do INCRA e compilados por lideranças partidárias do Partido dos Trabalhadores (PT), como se denota abaixo em publicação realizada pelo Jornal Folha de São Paulo em 07/09/2020:

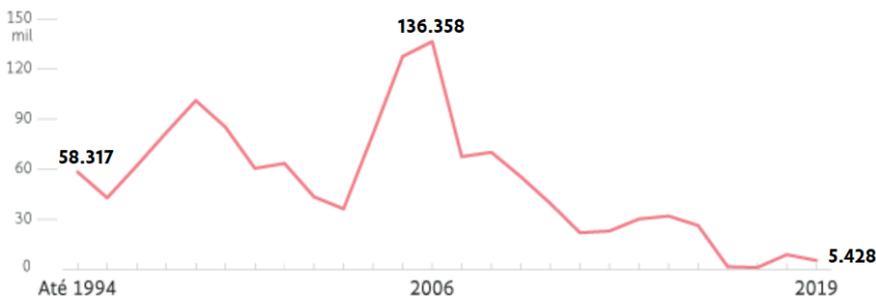
Gráfico 1: Verba de programas Inbra para 2021, em comparação com 2020.

| | Valor estabelecido pelo governo para 2021, em R\$ | Varição em relação à Lei Orçamentária de 2020, em % |
|--|---|---|
| Sentenças judiciais transitadas em julgado | 2,1 bi | 21,6 |
| Consolidação de assentamentos rurais | 22,3 milhões | -71,1 |
| Monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo | 84,8 mil | -82,3 |
| Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas | 329,8 mil | -89,8 |
| Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas | 16,2 milhões | -93,4 |
| Aquisição de terras | 668,7 mil | -94,6 |
| Reforma agrária e regularização fundiária | 32,4 mil | -99,5 |
| Promoção da educação no campo | 20,5 mil | -99,8 |
| Assistência técnica e extensão rural | 7.570 | -99,9 |
| Organização da estrutura fundiária* | 15 milhões | - |

Fonte: Senso AGRO IBGE 2017 com adaptação dos autores

Gráfico 2: Família Assentadas

Número de famílias assentadas, por ano



*Ação nova Fontes: Inbra e dados da Lei Orçamentária de 2020 e do Projeto de Lei para o Orçamento de 2021 compilados pela liderança do PT na Câmara

Fonte: Senso AGRO IBGE 2017 com adaptação dos autores

Os dados exprimem os resultados das pressões exercidas pelos ruralistas com a redução de assentamento de famílias a partir de 2006 no governo Lula, chegando próximo a zero, no governo Bolsonaro. Tal questão é corroborada, com a presença da Ministra da Agricultura Tereza Cristina que, quando atuava no Congresso Nacional, era líder da Bancada Ruralista, ou seja, a Frente da Agropecuária de larga escala nas casas legislativas federais, direcionando sua atuação pelos interesses dos grandes produtores. Essa afirmativa é validada por Marcos Rochinski, que é coordenador-geral da Confederação

Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf Brasil), para quem o setor nunca desfrutou de um investimento superior a 15% do orçamento geral do setor. Segundo o jornal *Correio Braziliense*, Marcos afirma que: “Mesmo quando se teve políticas públicas [para a agricultura familiar], estiveram na mão da bancada ruralista, que defende o interesse dos grandes produtores”.

4. O DESENVOLVIMENTO E A AGROINDÚSTRIA

O pensamento reformista da década de 50 trazia em seu bojo 3 objetivos estratégicos, sendo: o acesso à terra (democratização), ruptura para redistribuição (justiça social) e fomento do mercado interno (industrialização). Atualmente metade da população mundial vive em situação de extrema pobreza, com menos de US\$ 2.00 por dia, com concentração em regiões como: África Subsaariana e o Sudoeste Asiático, onde estão concentrados mais de 50 países mais pobres do globo, como cita Sérgio Pereira Leite e Rodrigo Veira de Ávila (2007). O cenário desta realidade não é muito diferente no Brasil, como citação dos próprios autores, em estudo promovido pela CEPAL em 1997, 75,5% da população rural total se encontrava em situação de pobreza, sendo que 36,5% deste universo se enquadrava em uma situação de extrema pobreza.

Nestas regiões a população de extrema pobreza dobrou nos últimos 30 anos, atingindo dois terços das populações destes países. Segundo estudos promovidos pela CEPAL, na América Latina e Caribe, além da situação de extrema pobreza de 96 milhões de pessoas, há ainda o fator de concentração de renda como fator crítico, atingindo ainda mais a população rural, o que pode ser verificado nos dados do CENSO Agro 2017, que explicita que cerca de 74% dos produtores familiares brasileiros não cursaram ou acessaram estudo de nível médio, fator com impacto direto na obtenção de renda. Os dados apresentados pelo IBGE em 2017, mesmo 18 anos depois do estudo promovido por De Janvry e Sadoulet (1999), citado por Sérgio Pereira Leite (2007), continua sinalizando que o crescimento econômico só reduzirá a desigualdade social e a pobreza nas cidades para que possuam um índice de escolaridade alto.

A Reforma Agrária ainda é o dispositivo político mais adequado para a minimização destes problemas, pelo seu baixo custo e o amplo grau de cobertura dos mais vulneráveis, sendo indispensável uma base de políticas públicas e sociais que deem sustentação, como já levantados anteriormente. A terra como propriedade possibilita maior facilidade e garantia para obtenção de financiamentos, o que não acontece quando o produtor é meeiro ou arrendatário da propriedade. Além de que, segundo Stiglitz (2000), a condição de meeiro faz com que tenha obrigações de entregar parte do produzido ou investido ao proprietário, o que pode ser um fator desestimulante ao investimento do produtor arrendador.

Particularmente no Brasil, na década de 90, houve um fortalecimento da economia de livre-mercado e afastamento do Estado das políticas de financiamento agrícola, bem como dos setores de sustentação ao agronegócio, em especial àqueles destinados aos pequenos agricultores. Em sinal compensatório, em 1996, o governo federal instituiu o PRONAF, vislumbrando democratizar o acesso ao crédito rural, fomentar a produção familiar e proteger o pequeno produtor.

Já ao longo dos anos 2000 há uma inversão dos investidores no segmento agrário nacional, partindo do ponto de distribuição, alavancando os produtores ligados a multinacionais e grandes economias de mercado, lastreados pelo mercado de capitais, levando ao surgimento de grandes conglomerados como BRF e JBS. Este aspecto pode ser verificado na queda no número de famílias assentadas, bem como o crescimento da comercialização das commodities e a concentração de produtores de grandes volumes.

A crescente demanda por alimentos no mundo, em especial em países com grande número populacional, como a China, tem gerado pressão por maior investimento público para o financiamento do setor agrário, frente a queda na disponibilidade de terras para plantio e também a constante busca pelo aumento de produtividade, como destacada em matéria do jornal *Valor Econômico*, veiculada pela ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição:

“Em 2009, a FAO havia estimado que o mundo precisaria aumentar a produção global de ALIMENTOS em 70%, tomando como base a média de produção entre 2005 e 2007, para alimentar 9,1 bilhões de pessoas em 2050 - 2 bilhões a mais do que a atual população do planeta. Nada menos que 90% desta expansão deveria vir de maior produtividade, colheitas intensivas e incremento de 10% do uso da terra”. (VALOR ECONÔMICO, 17/02/2012).

A matéria corrobora e endossa os cenários levantados pelos estudos dos autores Sérgio Vieira e Rodrigo Pereira, demonstrando a necessidade de atuação estatal para contenção deste número.

O fato é que a concentração de produção em grandes conglomerados internacionais, reduziram sobremaneira a participação de produtores nacionais nos recursos necessários para o fomento da cadeia produtora. Logo, todo o equipamento agrícola, fertilizantes, sementes e demais insumos que suprem a agroindústria brasileira, são importados, pois não estão disponíveis no mercado interno. Os valores atrelados ao dólar, por vezes, contribuem para um acesso restrito de recursos e desencoraja investidores nacionais.

5. O PRONAF E SUA RELAÇÃO COM A AGROINDÚSTRIA BRASILEIRA

O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) é um programa criado pelo governo federal, através do Decreto 1.946/1996, com o objetivo inicial de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituídos pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Art. 1º).

De imediato, ao analisar o primeiro artigo do decreto que institui o PRONAF é possível identificar seu vínculo com os objetivos fundamentais da República expressos no Art. 3º da CF/88 já citados anteriormente, em especial com a redução da pobreza e a erradicação das desigualdades sociais e regionais. Além disso, está firmemente ligada a questão desenvolvimentista, retratada no inciso II do mesmo artigo.

Em estudos promovidos pela FAO, se observa a uma íntima relação entre a falta de desenvolvimento ou o fraco desempenho de muitos países da América Latina, entre eles Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai e Peru, são decorrentes de uma população rural com alta concentração de pobreza, como citam Sérgio Pereira Leite e Rodrigo Vieira de Ávila:

“Países como Venezuela e México possuem quase metade da população rural em situação de extrema pobreza, e outros como Brasil e Colômbia concentram parcela significativa dos seus habitantes no meio rural em condições de pobreza, o que acaba repercutindo na capacidade de emprego dessa população marginalizada e no seu acesso aos alimentos”. (LEITE; ÁVILA, 2007, p. 783)

Ainda neste espectro, os autores citam a ligação direta entre a alta concentração de terras e as “sérias dificuldades para estabelecer um processo de crescimento econômico” (LEITE, 2007, p. 784), como contraponto para a promoção de justiça social renegando à margem milhares de pessoas do meio rural, produtores e pequenos empreendedores. Neste quesito reside a proposta do PRONAF como ferramenta de política pública para reforma agrária, procurando atender o acesso ao fomento e ao financiamento para o produtor familiar.

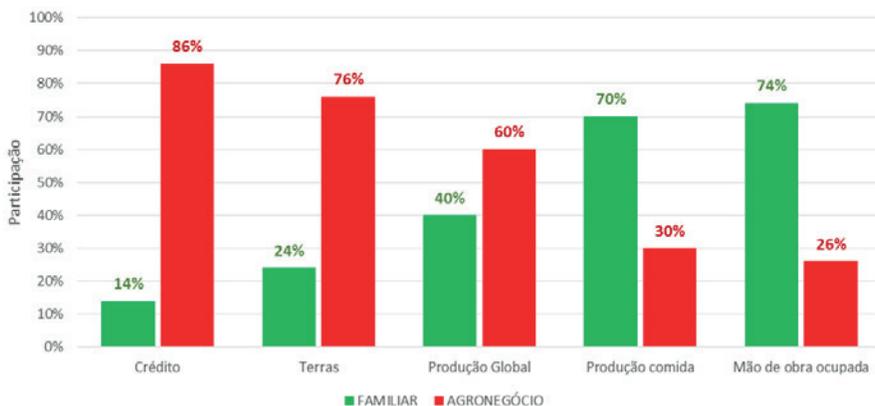
Outro aspecto importante do programa, é o objetivo de fortalecimento, profissionalização e capacitação do pequeno agricultor, almejando sua inserção dentro da cadeia de valor do agronegócio, uma vez que o produto resultante de sua produção passa a ter valor agregado refletindo em aumento da renda familiar do campo.

As efetivações das propostas do programa podem ser medidas através de levantamentos e estudos publicados como o CENSO Agro do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo o CENSO AGRO 2017 publicado pelo IBGE, a agricultura familiar atua no Brasil em uma área de apro-

ximadamente 80,9 milhões de hectares, o que equivale a 23% da área de todos os estabelecimentos agropecuários do país. Os estados que contém a maior concentração deste modelo de negócio agrário são: Pernambuco, Ceará e Acre, sendo inversamente proporcional aos estados de São Paulo e de toda a região Centro-Oeste. Contudo, se avaliadas as quantidades de estabelecimentos neste tipo de atividade, a agricultura familiar está presente em 77% deles, ou seja, 3,9 milhões de estabelecimentos, o que configura uma grande quantidade de estabelecimentos e propriedades, porém, com dimensões pequenas em hectares.

Na comparação entre os dados do agricultor familiar frente aos grandes conglomerados do agronegócio, é notável as desvantagens para o pequeno produtor, em quesitos como o acesso ao crédito e a ocupação de terras, os quais podem ser constatados no gráfico abaixo:

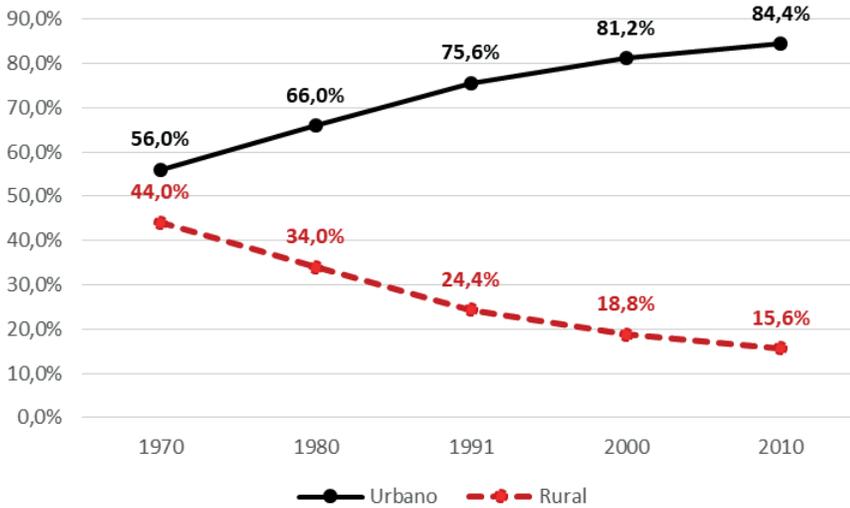
Gráfico 3: Comparativo entre agricultor familiar e agronegócio



Fonte: Censo Agro 2017 – IBGE adaptado pelos autores

Apesar das desvantagens ao acesso à terra e às linhas de crédito, a agricultura familiar é a que mais contribui na produção de alimentos e também com a geração de empregos. Cabe ainda um complemento nesta análise, já que há uma tendência crescente nas taxas populacionais nas regiões urbanas do Brasil, em continuidade a um êxodo rural iniciado nos anos 60, com menor desvio já nos anos 2000, que impacta na ocupação das pequenas propriedades rurais e seus fins produtivos, constatados através do CENSO Agro de 2017, como se pode observar na análise gráfica amparada em dados históricos do Censo demográfico do IBGE:

Gráfico 4: População brasileira segundo tipo de domicílio – 1970 a 2010



Fonte: Censo Demográfico 2010 – IBGE adaptado pelos autores

Esta migração da população rural para o meio urbano, tem sido uma das justificativas para que o governo reduza os valores de crédito para esta modalidade agrícola, mesmo que isso possa impactar de forma representativa, em um futuro breve, no preço dos alimentos, já que a agricultura familiar é que concentra 70% da produção de comida para o país.

Há ainda outros dois fatores que contribuem para a necessidade imperiosa de atuação governamental no fomento da agricultura familiar brasileira: a-) a dificuldade de acesso ao crédito; b-) perda de renda e elevação da pobreza dos produtores familiares.

No primeiro caso, o CENSO Agro 2017 comprova que 85% dos estabelecimentos de agricultura familiar não obteve aprovação ou acesso às linhas de crédito. Já, por sua vez, há a outra fatia de estabelecimentos com 15%, que obteve acesso aos financiamentos, 47% destes foi através de entidades financeiras privadas e não contaram com uma modalidade creditícia governamental. Já aqueles que obtiveram crédito, 53% contaram com linhas de incentivo do governo, sendo 72% atendidos pelo PRONAF. Em números absolutos de estabelecimentos levantados pelo IBGE em 2017, do total de 5.073.324, apenas 320.922 obtiveram recursos do PRONAF. Outros 71.319 obtiveram financiamentos por outros programas de fomento agrícola, seja de esferas estadual ou municipal.

A perda de renda do pequeno produtor é outro aspecto latente nos dados do CENSO Agro 2017, sendo mais de 2 milhões de famílias agricultoras, que representam 42% dos estabelecimentos faturam cerca de até R\$ 5 mil anuais, o que resulta em uma renda mensal de pouco mais de R\$ 400, levando estes produtores para abaixo da linha da pobreza. A este quesito soma-se a baixa escolaridade, já que até 43% tem apenas o ensino fundamental, 21% não são alfabetizados e 15% nunca frequentaram escolas. Uma vez sendo o investimento em tecnologia um fator preponderante para o aumento de produtividade no campo, a baixa escolaridade apresentada nos dados censitários pode ser um entrave para a evolução desta questão para os pequenos produtores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise proposta de confronto dos institutos de fomento e formatos agrícolas existentes hoje no Brasil, expõe uma grande diferença seja por caráter de investimento, seja pelo emprego de tecnologia, pela geração de renda, riqueza e desenvolvimento para o país.

Sustentado pela doutrina dos diversos autores citados, da legislação vigente e de outros artigos acadêmicos, é possível concluir que há uma limitação e um desmonte da agricultura familiar no Brasil, maculando um programa exitoso na distribuição de terras e de elementos basais para a reforma agrária nacional ligados a fundamentos programáticos da Constituição Federal.

Como já observado, embora a Constituição da República Federativa do Brasil esteja positivada com normas de caráter programático e de aplicabilidade imediata para implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais da República, como a erradicação das desigualdades sociais, por outro lado, há um contraponto imperioso da ausência de ação do Estado em tomada de ações inclusivas para a agricultura familiar, corroborando para o enfraquecimento das linhas de crédito e fomento, como a ação recente no corte orçamentário de 2021 para o INCRA.

A busca pelo atendimento de direitos fundamentais é válida, e tem sido alvo de confrontos judiciais, o que também é real no campo, mas devem ser sobrepesados se o seu atendimento de forma indiscriminada não coloca em risco o equilíbrio das contas públicas, por outro lado é a forma como o Estado deve agir. No entanto, o fomento da agricultura familiar, com programas como o PRONAF são fundamentais para o desenvolvimento local e regional.

Portanto, torna-se imperioso o socorro e a ação do governo na produção de políticas públicas para o fomento da agricultura familiar como formas de contenção do êxodo rural, garantia de produção de alimentos a preços acessíveis, geração de divisas para o mercado e desenvolvimento da agroindústria no mercado nacional, com especial direcionamento a produção da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição. **FAO Prevê demanda estimada por alimentos no mundo até 2050**. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 fev. 2012. Disponível em: <https://www.asbran.org.br/noticias/fao-reve-demanda-estimada-por-alimentos-no-mundo-ate-2050>. Acesso em 10 fev. 2021.

BELIK, Walter, **Agroindústria e Política Agroindustrial no Brasil** in RAMOS, Pedro (org.), *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas*, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007, pp. 141-170.

BERCOVICI, Gilberto, **Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo Entre Ausentes** in Cláudio Pereira de SOUZA Neto; Daniel SARMENTO & Gustavo BINENBOJM (orgs.), *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, pp. 725-738.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Ed. Malheiros, 20ª edição, 2012.

BURANELLO, Renato. **Manual do Direito do Agronegócio**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2ª edição, 2018.

BRAGON, Ranier. **Bolsonaro incrementa verba para ruralistas e reduz quase a zero a reforma agrária**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/bolsonaro-incrementa-verba-para-ruralistas-e-reduz-quase-a-zero-a-reforma-agraria.shtml>. Acesso em 18 nov. 2020.

BRASIL, **Vade Mecum compacto: Constituição Federal**. 15ª edição. São Paulo: Ed. Rideel, 2018.

CANOTILHO, J. Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**, 1ª edição. Saraiva, 10/2013.

FONTES, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, 19ª edição, 2018.

KAFRUNI, Simone; MEDEIROS, Israel. **Agricultura familiar garante 70% da mesa do brasileiro, mas está longe do agro 4.0**. *Correio Braziliense*, Brasília, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.correio-braziliense.com.br/economia/2020/09/4878333-desigualdades-no-campo.html>. Acesso em 18 nov. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito; tradução de J. Cretella e Agnes Cretella**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 9ª edição, 2013.

LOURENÇATO, Antonio A. **Finanças públicas para concurso público**. 1ª edição, São Paulo: Ed. Central de Concursos, 2013.

LEITE, Sérgio Pereira & ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **Reforma Agrária e Desenvolvimento na América Latina: Rompendo com o Reduccionismo das Abordagens Economicistas**, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 45, nº 3, julho/setembro de 2007, pp. 777-805.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)**. 4ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 9ª edição, 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**, 14ª edição. Ed. Método, 2015.

Relatório “CENSO AGRO 2017”. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [internet]. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 17 nov.2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª edição, 2ª tiragem, São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.

