

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Agricultura Familiar e Política
Agrícola no Brasil: Situação Atual e
Perspectivas

Guilherme Costa Delgado

JUNHO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Agricultura Familiar e Política
Agrícola no Brasil: Situação Atual e
Perspectivas

Guilherme Costa Delgado

JUNHO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Agricultura Familiar e Política Agrícola no Brasil: Situação Atual e Perspectivas

Guilherme Costa Delgado

JUNHO DE 1994

SUMÁRIO

- I APRESENTAÇÃO
 - II QUADRO ATUAL DA REGULAÇÃO ESTATAL
MUDANÇAS RECENTES
 - III AS DEMANDAS SOCIO-POLÍTICAS DOS NOVOS
ATORES SOCIAIS
 - IV POLÍTICA AGRÁRIA ATUAL: PRESSÃO DOS NOVOS
ATORES E LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS
 - V MUDANÇA NA ESTRUTURA DO GASTO PÚBLICO DA
AGRICULTURA E DA PREVIDÊNCIA RURAL
 - VI PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA AGRÁRIA
ALTERNATIVA: PISTAS PARA AÇÃO DO GOVERNO
- SIGLAS E ABREVIATURAS USADAS NO TEXTO
-

I APRESENTAÇÃO

Este trabalho se insere num projeto de pesquisa (Project FAO/INCRA Nº BRA/036) maior cuja proposta geral é a de subsidiar a ação política voltada à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural.

O objetivo específico da nossa contribuição é o de analisar e sugerir pistas para formulação de políticas agrárias tendo em vista a referência geral da pesquisa.

A justificativa do Projeto, creio eu, está em grande medida ligada ao reconhecimento, decorridos quase 15 anos de sucessivos ajustes macroeconômico, do legado crítico de desemprego e pobreza urbana e rural que afetam nossa situação social.

Neste contexto, a recuperação de políticas voltadas a agricultura familiar é idéia-força consistente com as enormes pressões por emprego e renda mínima às populações excluídas do sistema econômico face a relativa incapacidade do sistema urbano-industrial de atender essas pressões pela via do mercado e do crescimento industrial.

O itinerário de análise que percorremos para perseguir esse objetivo apresenta a seguinte configuração:

- 1 Procedemos uma espécie de balanço crítico atual do quadro normativo e institucional da relação estado e agricultura (seção 2), enfatizando em especial as mudanças recentes que afetam positiva ou negativamente a política agrícola e em especial a agricultura familiar.
- 2 Situamos social e politicamente os novos atores sociais do meio rural, suas demandas e expectativas por uma política agrária diferenciada e focalizada ao mundo do trabalho e da agricultura familiar (seção 3).
- 3 A seção 4 situa as demandas sociais por reforma agrária e política agrícola diferenciada a pequenos produtores, recolhidas dos programas reivindicatórios dos principais atores coletivos (Conf. dos Trabalhadores na Agricultura CONTAG, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra MST, Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNT-CUT) e Comissão Pastoral da Terra CPT-CNBB). Ressalta-se ainda a interação com as instituições públicas e os atores coletivos da chamada agricultura patronal. Discute-se em especial as implicações institucionais dos processos políticos de *diferenciação* da política agrícola, *participação* dos agricultores e *descentralização* das esferas de estado.
- 4 A seção 5 destaca a situação do gasto público federal em agricultura e previdência rural, enfatizando também as peculiaridades do financiamento orçamentário desses subsistemas. Discute-se o estreitamento das fontes de recursos e a redução significativa da despesa pública em políticas agrícolas e em contrapartida a elevação da despesa com previdência rural, inobstante as condições igualmente difíceis do financiamento à seguridade rural
- 5 À seção 6 estabelecemos uma espécie de síntese crítica das demandas e expectativas por política agrária alternativa face a baixa capacidade do estado da União em atender

essas pressões. Destacamos os três recursos críticos mais sensíveis nesse contraponto: recursos fundiários, organização do estado e recursos fiscais. A partir dessa análise sugerimos pistas para superação dos limites críticos.

II O QUADRO ATUAL DA REGULAÇÃO ESTATAL: MUDANÇAS RECENTES E EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS

A inserção da agricultura familiar no quadro da política agrária será aqui tratada compreendendo basicamente as seguintes formas de regulação estatal:

- a) Estatuto das macro relações sociais da terra e do trabalho;
- b) Relações Previdenciárias;
- c) Políticas de Fomento à Produção, apoio à Comercialização e Geração de Renda e Emprego.

Com excessão do primeiro tópico (regulação das macro relações sociais), as demais formas de intervenção estatal pressupõem ações fiscalmente onerosas, o que por sua vez introduz explicitamente os aparatos da política fiscal e financeiro do estado na formulação da política agrária.

Um rápido balanço da regulação estatal e de suas principais transformações recentes revela-nos o quadro atual com uma configuração bastante modificada relativamente às características gerais da relação estado e agricultura prevalecentes desde a Revolução de 1930.

Observa-se que as reformas de estado desencadeadas em 1930 e 1964, pelas rupturas institucionais então produzidas, legaram a relação estado-agricultura estilos de regulação dispare, mas que contudo são confluentes nos seguintes principais aspectos:

- 1) centralização federal da política rural;
- 2) intocabilidade tácita dos direitos de propriedade fundiária;
- 3) relativa ausência do estado no âmbito da previdência social e da legislação trabalhista relativa ao meio rural;
- 4) explícita preferência à defesa da renda de segmentos patronais regionalmente selecionados;
- 5) virtual marginalização da agricultura familiar da execução concreta da política agrícola.

Por outro lado, a Constituição de 1988 prometia instituir um novo estatuto de relações entre estado e agricultura. Neste sentido houve mudanças, principalmente naquele conjunto de regras que caracterizara a história recente. É importante ressaltar o sentido das mudanças havidas, que embora não constituam um novo padrão de regulação, são pré-requisitos para se estabelecer qualquer novo rumo da política agrária.

A Constituição de 1988 instituiu ou consagrou regras formais em diversos aspectos das relações sociais no espaço rural: Meio Ambiente (Art. 225), Política Agrícola (Art. 187), Política Fundiária e Reforma Agrária (Arts. 184 a 186), Segurança Social e Previdência Social (Art. 193 a 202), Tributos e Orçamento (Art. 145 a 169), além dos Direitos Individuais e Coletivos, explicitados no Art. 5º.

Decorridos cinco anos da promulgação da Constituição, pode-se já agora resgatar, ainda que parcialmente, o sentido das regras que efetivamente se tornaram eficazes, seja porque foram regulamentadas pelo Congresso ou porque essa regulamentação é aplicada pelo Executivo. Neste sentido, dentre as mudanças eficazes havidas destacam-se aquelas que afetam: a função social da propriedade, a segurança rural e a política de gasto público para agricultura.

O duro jogo político travado dentro e fora do parlamento em torno de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a política fundiária e de reforma agrária resultaram, cerca de cinco anos depois, no texto da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que é em verdade o novo estatuto da terra referido à Constituição de 1988.

A Lei 8.629/93 (Lei Agrária) estabelece vários critérios operacionais para regulamentação do princípio da função social da propriedade fundiária. Define "propriedade produtiva" "pequena e média propriedade", "Grau de utilização" e "Grau de eficiência" na exploração de terras e, a partir desses critérios delimita as condições para desapropriação de terras com vistas a reforma agrária.

A aplicação da Lei Agrária depende hoje crucialmente da estruturação institucional do INCRA para cumprir e fazer cumprir a missão que lhe é legal e constitucionalmente atribuída. Este assunto pela relevância que assume neste trabalho será abordado com maior detalhe nas seção 6.

Outra mudança relevante das relações sociais no campo mediada pelo estado é o novo estatuto de seguridade social rural. Em consequência houve a duplicação em valor dos benefícios concedidos aos aposentados, pensionistas e anciões detentores da "Renda Mensal Vitalícia", trazendo uma melhoria apreciável de condições de vida para uma parcela considerável de população rural abrangida, que se estima cerca de 60% da população rural total.

Por seu turno a universalização dos benefícios da seguridade social, independentemente do porte das contribuições individuais, princípio consagrado pela Constituição e regulamentado pela Lei de Custeio da Previdência, trouxe de forma inédita, a condizente inserção social de um expressivo contingente de trabalhadores e mini-produtores familiares, inteiramente descartados dos sistemas de produção e de política agrícola vigentes.

De outro lado, o chamado bloco ruralista no Congresso logrou inserir na Constituição um princípio específico de definição de política agrícola (Art. 187) elencando atores sociais (produtores rurais, trabalhadores, agroindustriais etc) e instrumentos principais de política, onde se define implicitamente a necessidade de aporte expressivo de recursos fiscais e financeiros do estado para as diversas funções destacadas: crédito, preços, seguros, incentivos fiscais, pesquisa e extensão rural, eletrificação rural, irrigação, habitação e cooperativismo.

Conquanto regulamentado em Lei específica, a Lei nº 8.171/91 (Lei Agrícola), o disposto revela-se letra morta na execução concreta da política agrícola pós 1988.

Na verdade o aporte de recursos fiscais ou para fiscais do Governo Federal para os sistemas de crédito rural, garantia de preços, incentivos fiscais, tecnologia e infraestrutura é claramente descendente, na década passada, agravada a partir de 1989 em razão da perda de recursos fiscais pela União na partilha definida pelo próprio texto Constitucional. (Ver seção específica sobre "gasto público - 5.0)

O sentido da política agrícola federal aponta para o desmonte de instituições, a redução de funções fiscalmente onerosas, à exceção da seguridade social rural que até o presente vem recebendo relativa prioridade no gasto público, e ainda a descentralização de políticas públicas para estados e municípios.

A redução do gasto público e a diminuição do papel gestor da União em termos de política agrícola e de abastecimento é um resultado concreto da situação fiscal do estado que aponta em várias direções: desmonte, privatização, descentralização, reorganização do setor público etc. Todas estas direções reclamam por reestruturação da função do estado e do estilo de desenvolvimento rural que se persegue.

O contexto atual da relação estado-agricultura sob o enfoque da agricultura familiar revela portanto perspectivas e limites que convém explicitar. Do ponto de vista do estatuto dos direitos da propriedade há evidentemente avanços com a explicitação da "função social de propriedade" e das condições permissivas às desapropriações fundiárias.

Do ponto de vista das relações agricultura familiar previdência social os avanços são significativos e indicam ser este o mais importante instrumento vigente de sustentação de renda mínima aos estabelecimentos e/ou famílias pobres no meio rural.

Do ponto de vista das relações de trabalho os direitos formais garantidos pela Constituição e extensivos ao trabalhador rural são na realidade um capítulo a parte, pendente do efetivo resgate seja pela pressão do movimento sindical, seja pela fiscalização do Ministério do Trabalho. Pelo que se depreende da leitura dos relatórios da CPT sobre conflito agrário o aumento do trabalho escravo denota¹ uma relativa ineficácia do Ministério do Trabalho na fiscalização da legislação trabalhista.

Por outro lado, a situação de grave dificuldade fiscal com que se depara a União para fazer face as demandas da chamada política de fomento agrícola e comercial (crédito, Preços, estoques, etc), configura-se em grave limitante às demandas potenciais para fortalecimento da agricultura familiar. Isto é, uma restrição que precisa ser levada em conta, embora não se caracterize como uma restrição absoluta, haja vista a possibilidade de inserção competitiva dessa categoria de agricultores em fundos públicos sociais, setoriais e regionais, hoje fortermente vinculados às clientelas da chamada agricultura patronal.

III AS DEMANDAS SÓCIO-POLÍTICAS DOS NOVOS ATORES SOCIAIS

Pretende-se neste tópico resgatar e interpretar as demandas sócio-políticas do mundo do trabalho, incluindo a agricultura familiar na forma em que estas ora se apresentam:

1 *"Conflitos no Campo - Brasil 1993" - Sec. Nacional da CPT - abril de 1994 - p. 28.*

demandas de grupos sociais ainda marginais na economia e na política de estado, mas fortemente empenhados em se afirmar como atores sociais.

O critério de aferição dessas demandas será limitada aos requerimentos deste trabalho, que trata especificamente das políticas de apoio à agricultura familiar. Neste sentido tentamos recolher e interpretar o discurso reivindicatório dos principais atores coletivos representativos do que hoje poder-se-ia denominar de *anti-establishment* ou oposições agrárias no Brasil: entidades sindicais, movimentos sociais e Partidos Políticos de forte penetração no mundo do trabalho e ainda entidades de assessoria e defesa dos direitos humanos no meio rural.

Se limitarmos nosso grupo representativo das *oposições agrárias* ao subconjunto de entidades nacionais - Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Central Unica de Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Comissão Pastoral da Terra (CNBB) e ONGs assessores, certamente já teremos aí um grupo bastante amplo de representação de demandas sociais, com legitimidade para pressionar o estado no sentido de suas prioridades políticas.

III.1 A prioridade à Reforma Agrária

Inquestionavelmente a primeira e principal prioridade reivindicatória que unifica todo esse grupo de atores sociais é a Reforma Agrária, variando contudo a amplitude e incidência social, as formas de organização e de luta que cada ator defende como estrategicamente relevante.

Há que destacar o caráter variado da inserção social desses distintos atores coletivos na luta pela Reforma Agrária. O MST é no momento a entidade mais ativa, com forte presença social no Sul do País, mas já organizado em 17 Estados da Federação. Adota uma estratégia de ocupação de imóveis vagos e potencialmente improdutivos para daí pressionar o governo para soluções mais urgentes. Segundo informações publicadas pelo jornal "Folha de São Paulo" em 15/05/94, p.5) atribuídos a Sec. de Assuntos Estratégicos, o MST seria atualmente responsável por cerca de 91 ocupações de imóveis rurais em cerca de 19 Estados.

A CONTAG pelo fato de ser uma Confederação representativa de pequenos produtores (agricultores familiares) e trabalhadores rurais reflete social e regionalmente as prioridades das Federações estaduais. Pesam aí ponderações de caráter regional e acento social no sentido da definição de prioridades ora à Reforma Agrária ora à política agrícola diferenciada para pequenos produtores, ou mesmo às demandas de natureza trabalhista (salário, emprego, condições de trabalho etc.) que comparecem na maior parte das intervenções públicas das FETAGs.

As Comissões Pastorais da Terra, organizados nas Dioceses católicas e centralizadas na entidade nacional CPT-CNBB refletem uma prioridade da Igreja Católica, praticamente de todos as suas tentências eclesiais em prol da reforma agrária. O peso político deste ator social é importante para negociações a nível do Congresso. Exerce ainda papel de assessoria e principalmente de denúncia contra violação de direitos humanos no campo.

Os números levantados anualmente pela CPT sobre conflitos agrários constituem a principal fonte de acompanhamento das tensões agrárias. Em 1993 o relatório da CPT detalha 361 conflitos pela terra, envolvendo 48.905 famílias e 3.221.252 ha em todo o Brasil. Houve ainda 89 ocupações de terras envolvendo 29,0 mil famílias.

A Central Unica dos Trabalhadores - por intermédio de seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais-DNTR em algumas regiões compete com as FETAGs (Federação de Trabalhadores Rurais) por representação de trabalhadores e pequenos produtores, mas a nível nacional apresenta-se em parceria com a CONTAG. Suas estratégias agrárias estão muito próximos às do Partido dos Trabalhadores. Este apresentou o seu Programa de Governo, com uma proposta de Reforma Agrária ampla e um diagnóstico de política agrícola que tenta estabelecer compromisso entre modernização e apoio aos pequenos produtores.²

III.2 A Prioridade à Política Agrícola Diferenciada para a Agricultura Familiar.

Por iniciativa explícita da CONTAG e de outras entidades representativas de trabalhadores e pequenos produtores a Lei Agrícola (Lei 8.171/91) atualmente em vigor, consagra o princípio da *política agrícola diferenciada*, remetendo ao chamado pequeno produtor o destinatário primordial dessa diferenciação.

O princípio da diferenciação pressupõe tratamento político distinto às categorias de agricultores familiares, com o que se reconhece implicitamente a desigualdade desse grupo social com relação a chamada agricultura patronal.

Por outro lado, as demandas concretas por diferenciação se inscrevem principalmente nos serviços e instituições públicos de provisão de financiamento e apoio à comercialização, serviços estes que por se constituírem em prestação de recursos a agricultura em geral ficaram fortemente apropriados pelos empresariado de médio e grande porte, excluindo virtualmente a agricultura familiar dos seus circuitos de atendimento.

Em termos de proposta específica, a CONTAG formulou em 1991 sua reivindicação de diferenciação do crédito rural (custeio e comercialização), vinculando-o a um sistema associado à garantia de preço, denominado de "contrato por equivalente produto"³.

Recentemente a CONTAG encaminhou proposta detalhada⁴ de reivindicação aos Ministérios da área econômica, com o que pretende inserir no planejamento da safra

2 Ver Documento sobre Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores - "Uma Revolução Democrática no Brasil - Programa de Governo - Partido dos Trabalhadores" (Projeto para Discussão) in CADERNOS DE TEORIA E DEBATE - março de 1994 - pp. 46/51.

3 Para uma descrição específica do sistema de crédito e garantia de preços por "equivalente produto" ver nota à seção 6.

4 O documento oficial que sintetiza as propostas ora enunciadas é o seguinte: "Propostas e Recomendações de Políticas Agrícolas Diferenciadas" - Comissão Técnica MAARA-CONTAG - Relatório Final - Brasília, maio de 1994.

agrícola 1994/95 as demandas específicas dos "pequenos produtores". Em linhas gerais as reivindicações principais do sistema sindical compreendem os seguintes pontos:

- 1) Conceituação precisa do pequeno produtor, a ser objeto de Lei específica, considerando simultaneamente os seguintes critérios:
 - a) utilização direta do trabalho familiar, sem concurso de emprego assalariado permanente, sendo permitido apenas o recurso eventual a ajuda de terceiros em face das exigências sazonais da atividade agrícola;
 - b) Área total do(s) imóvel(s) detida a qualquer título não ultrapasse 4 módulos fiscais;
 - c) que 80% da renda familiar do produtor seja proveniente da atividade rural;
 - d) que resida no imóvel rural ou em aglomerado rural ou urbano próximo.
- 2) Destinação de cerca de 50% dos recursos públicos de crédito rural para a categoria de pequeno produtor antes definida, seja em caráter individual, seja mediante contratação por suas Associações e Cooperativas.
 - 2.1. Reivindica-se ainda a contratação de crédito rural pelo sistema de *equivalente produto*, com subvenção de 30% nas operações de crédito de custeio.
- 3) Implantar Sistema específico de seguro agrícola para o pequeno produtor, com apuração por Comissões Municipais mistas (pequenos produtores, Banco, Assistência Técnica e Cooperativa) das condições efetivas de ocorrência de sinistros e sua indenização no prazo máximo de 30 dias após emissão do laudo técnico.
- 4) Políticas específicas de reorganização do sistema de assistência técnica, sua coordenação nacional e articulação pesquisa/extensão.
- 5) Reivindicação a EMBRAPA, empresas estatais e Universidades para desenvolverem linhas de pesquisas adequadas a produção familiar e à preservação dos recursos naturais não renováveis.

No campo da comercialização agrícola são sugeridos várias linhas de intervenção pública, desde o incentivo a criação de "feiras-livres", passando ainda pela política de preços mínimos. Considera-se ainda a necessidade de apoiar a comercialização do pequeno produtor mediante sua inserção em programas de distribuição de alimentos já institucionalizados.

Além dessa agenda detalhada de propostas e reivindicações apresenta-se um capítulo específico sobre MERCOSUL e um conjunto de outras demandas sobre as chamadas políticas sociais (Saúde, educação, previdência); que em conjunto com as demandas econômicas constituem a agenda reivindicatória oficial do movimento sindical rural

para o governo. Sobre a agenda de política agrícola diferenciada reservamo-nos a comentários conclusivos à seção 6.

IV POLÍTICA AGRÁRIA ATUAL: PRESSÃO DOS NOVOS ATORES E LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS

Estruturadas e bem organizadas funcionam com objetivos e reivindicações próprias as instituições representativas da classe patronal rural, onde as demandas da agricultura familiar encontram aí os seus principais opositores, mas circunstancialmente também aliados. Em termos nacionais pode-se elencar a Confederação Nacional de Agricultura, (CNA) a União Democrática Ruralista (UDR) a Organização das Cooperativas Brasileiras, a Sociedade Rural Brasileira e a Associação Brasileira de Agrobusiness- ABAG, como os principais núcleos de representação e reivindicações política dos setores tradicionais e *modernos*, que até bem recentemente mostraram-se socios da modernização agrícola no Brasil.⁵

Dentro do aparelho do estado algumas instituições ou burocracias especializadas gozam de poder específico de regulação no campo da política rural, detendo certa autonomia: A Secretaria da Política Econômica do Ministério da Fazenda, a Diretoria de Crédito Rural do BACEN, o Banco do Brasil a Secretaria da Política Agrícola do Ministério da Agricultura e por último a própria Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Todo esse conjunto de instituições públicas e privadas estaria representado ora no Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPLA), ora no Conselho Monetário Nacional (CMN), definindo agendas e prioridades das políticas públicas em termos de objetivos e recursos.

Mas deve-se ressaltar que nem o CNPLA nem o CMN ou quaisquer das agências de estado isoladamente detem poderes de alocação e gestão de recursos públicos que detiveram no passado recente. A questão da alocação orçamentária dos recursos é hoje o principal campo de disputas dentro do Executivo e do Congresso, abrangendo leque amplo de demandas pelos Fundos Públicos, com agravante da estreiteza das suas fontes imposta pela crise fiscal.

IV.1 AGRICULTURA FAMILIAR: Política e Instituições

As demandas por reforma agrária e política agrícola diferenciada na forma em que estão postas e propostas na conjuntura defrontram-se com posicionamentos dispares da parte dos demais atores e forças sociais e das próprias instituições de estado.

O espaço político de afirmação da agricultura familiar é em grande parte um campo institucional a ser construído, no caso específico da política agrícola diferenciada; ou a ser reconstruída, como seja para citar também exemplo, o campo institucional da reforma agrária.

Deve-se ressaltar desde logo que as demandas dos novos atores de política agrária encontrarão em primeira instância oposições explícitas de determinados setores da

5 *Para uma análise de atores tradicionais da Política agrícola ver, Bolívar Lamounier - "Determinantes Políticos das Políticas Agrícolas um co-estudo de atores, Demandas e Mecanismos de Decisão", Brasília, IPEA, 1994.*

agricultura patronal por um lado; e ainda um certo vácuo institucional de parte do estado para decidir e discriminar recursos às suas prioridades.

Na esfera pública as demandas políticas de natureza puramente normativa encontram no Congresso primordialmente a arena para encaminhamento dos conflitos. Mas a disputa por recursos fiscais e estruturas organizacionais do estado habilitadas a suportar uma política agrícola primordialmente voltada à agricultura familiar requer uma engenharia de planejamento estratégico e institucional cuja complexidade precisa ser esclarecida.

A questão institucional está atualmente atravessado por distintos enfoques de política pública: a *diferenciação* de política para distintas categorias de agricultores; a *descentralização* de políticas para diferentes esferas de estado, e a *participação* dos atores sociais nas instâncias definidoras de política pública.

Cada um desses processos apresenta características peculiares e sua associação aos demais requer criteriosa identificação.

Como vimos à Seção 3, as demandas por diferenciação de política destinadas aos pequeno produtor apresentam de princípio uma distinção relevante: demandas por reforma agrária, de uma parte e demandas por diferenciação de políticas pré-existentes tendo em vista atender especificamente a agricultura familiar já constituída.

As políticas diferenciadas a produtores familiares supõem uma nova forma de organização dos produtores familiares e do estado que os atenderia. Quando essa diferenciação é caracterizado em termos de intervenção dirigida a público alvo, região, função e objetivo-programático definidos, como seja por exemplo o Programa de Reforma Agrária, a organização institucional requerida para referida missão é mais facilmente identificável a instituições específicas: o caso do INCRA e da Reforma Agrária. Por outro lado, quando a diferenciação supõe critérios distintos de classificação de produtor para efeito da execução das políticas de financiamento, como é o caso específico da proposta CONTAG - "Equivalente Produto", a natureza da intervenção é inteiramente distinta. Isto ficará mais claro na abordagem das subseções 4.2 e 4.3. e na seção final (*Perspectivas para uma Política Agrária Alternativa...*).

IV.2 A Questão da Participação dos Novos Atores nas Políticas de Estado.

Em parte ligado ao princípio da diferenciação e em parte de forma autônoma, as demandas por participação política pressionam o estado para uma nova maneira de organizar-se institucionalmente. Os trabalhadores rurais e pequenas produtores organizadas nacionalmente colocam não apenas demandas ao estado, mas reivindicam participar dos processos decisórios e até mesmo da execução concreta de determinadas ações de estado.

Focalizando explicitamente as demandas concretas por Reforma Agrária e política agrícolas diferenciadas, observa-se que cada uma dessas propostas vem

acompanhadas de projeto de participação nos processos decisórios. No primeiro caso, tem-se as ocupações de órgãos públicos e de imóveis rurais promovidas por trabalhadores sem terra, exigindo posterior mobilização dos governos estaduais e do INCRA para responder as pressões por assentamento. O caráter geralmente conflitivo desses processos e a relativa incapacidade de resposta do INCRA a esse estilo de participação, coloca o processo de reforma agrária em linha direta de colisão com o "establishment" rural, que a todo momento reivindica a reconversão da questão agrária em caso de polícia.

Por outro lado, as macro decisões sobre recursos orçamentários, reorganizações institucionais, aporte de fontes de financiamento para que o INCRA venha a cumprir eficazmente o seu papel legal e constitucional dependem de outros foros de participação, onde o pequeno produtor detem pequena capacidade de influência.

Formalmente, o Conselho Nacional de Política Agrícola e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, seriam instâncias adequadas à decisão sobre prioridades à Reforma Agrária e às políticas diferenciadas para pequenos produtores. E isto em parte tem sido tentado desde a criação do CONSEA em abril de 1993. Mas ainda falta muito à organização e legitimidade desses Conselhos para cumprir funções de parceria na gestão de políticas públicas, mesmo tendo havido um efetivo transferência de poderes de estado a esse colegiado - (CONSEA)

Por outro lado, a participação dos novos atores sociais nos processos de decisão de estado é um fato novo que requer assimilação institucional, passando por duas metamorfoses cruciais: 1) a conversão das demandas específicas desses novos atores sociais em decisões de interesse geral e 2) a conversão dessas decisões em intervenções orgânicas de estado.

Essas duas transformações passam por distintas instâncias de negociação no primeiro caso, e no segundo dependem de uma reorganização de recursos políticos, econômicos e institucionais do Poder Executivo Federal para que se confira condições de viabilidade às demandas desses novos atores. Pistas nesta direção são sugeridas à seção 6.

IV.3 A Descentralização

A questão da descentralização da política agrária é outro recorte institucional que está posto na atualidade tanto para a reforma agrária quanto para a política diferencial a pequenos produtores na forma em que é proposta pela CONTAG.

Deve-se em princípio distinguir que esta é uma via de descentralização que já vem matizada na origem pelas demandas de diferenciação e participação que enunciamos nas seções anteriores, sendo portanto inteiramente distinta de uma descentralização espontânea, induzido por exemplo pela crise fiscal da União.

Por outro lado, a enorme diversidade regional e federativa do Brasil, com seus 25 Estados e mais de 4900 municipalidades, confere aos processos de descentralização de políticas um caráter complexo que requer coordenação central flexível.

No caso específico da Reforma Agrária a pré-existência de uma autarquia organizada nacionalmente suscita a expectativa de que se conceba daí um arranjo de descentralização de funções, eficiente e eficaz para o propósito da reforma agrária.

O princípio básico da descentralização coordenada de uma política é aceitação pelos parceiros daquilo que lhe é essencial. Neste sentido a reforma agrária enquanto processo de redistribuição de terras e assentamento de trabalhadores deveria ser descentralizada às unidades federativas interessadas em participar desse processo e nele influir. Por sua vez, as entidades co-participantes não são meros executores de tarefas delegadas pelo órgão central, mas parceiros de um programa público e portanto co-atores para tomada de decisões e asinação de recursos.

A experiência concreta do INCRA em convênios com Estados e Municípios desde o I PNRA parece ser bem sucedida na maioria dos casos e já comporta um acervo muito grande de áreas de assentamento e famílias atendidas⁶. Dessa experiência e de outras observações vem-se conformando um ponto de vista institucional favorável a descentralização dos assentamentos, mantido contudo sob a competência de União o poder expropriatório e todos as competências legais a ele relacionados - cadastramento, fiscalização, expropriação etc.

Por outro lado, a descentralização federativa tendo por critério a diferenciação de agricultores familiares já constituídos e outro processo político-institucional bastante diverso.

Temos que fazer portanto uma distinção muito clara da descentralização de ações que hoje se mantém em mãos centralizadas de organismo(s) da União (como INCRA, p.ex.), e àquelas outras ações (assistências técnicas, pesquisa, crédito, comercialização, etc.) cujo papel decrescente da política federal tem suscitado exigência por novas formas de participação dos demais atores públicos (Estado e Municípios)

Como se deprende de síntese do documento CONTAG sobre diferenciação de políticas, a demanda básica do movimento sindical segue no sentido de pressionar as instituições de crédito, pesquisa, extensão, comercialização etc para inserir em suas metodologias de atendimento às demandas de pequenos produtores. Em alguns casos essa mudanças se fazem normativamente, e em outros pelas mudança da própria cultura institucional.

De qualquer maneira uma política nacional para pequenos produtores que destaque primordialmente os instrumentos do crédito e da comercialização apela em vários sentidos: da centralização desses instrumentos, da remontagem dos mecanismos de coordenação das políticas agrícolas que a União tenha minimizado (Crédito, Preços Mínimos, Seguro Rural, etc.), da coordenação de Programas federais já descentralizados (merenda escolar, distribuição do leite aos desnutridos, etc).

6 A "Proposta do Programa Emergencial de Reforma Agrária" - Brasília - INCRA - abril de 1993" - considera a meta de assentamento para 100 mil novas famílias em 1994, sendo que destes 60 mil seriam realizados sob a responsabilidade dos governos estaduais.

É importante destacar que sem coordenação, mesmo que flexível, haverá sempre muitas políticas e programas para agricultores familiares, mas em conjunto essas experiências seriam justaposições de projetos individuais de várias procedências mas não propriamente um projeto político organizado.

Por outro lado, tem-se modificado nesta última década a articulação hegemônica dos interesses agrários na sociedade e destes no interior do estado. Neste é particularmente importante as alterações havidas na estrutura e no nível do gasto público federal em agricultura. Este assunto requer esclarecimento mais direto, porquanto ao lado da questão institucional será talvez o principal desafio a ser enfrentado pela política agrícola segundo a ótica dos atores sociais emergentes.

V MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO GASTO PÚBLICO DA AGRICULTURA E DA PREVIDÊNCIA RURAL

Desde a promulgação da Constituição de 1988 o gasto público federal dirigido ao setor rural sofre alterações profundas, afetando políticas e programas de desenvolvimento rural dependentes de recursos fiscais da União.

Em verdade as mudanças havidas refletem distintos processos em curso: a) nova regulamentação tributária oriunda do texto constitucional, b) crise fiscal continuada; c) tendências neo-liberalizantes em voga. Mas independentemente da orientação originadora das medidas adotadas, assiste-se neste período a um processo rápido e algo caótico de demolição dos aparatos de estado constituídos desde 1930 em distintas instituições de política agrícola: as instituições por produto e os sub-sistemas de regulação funcional do setor rural.⁷

As instituições por produto de maior antiguidade relativa - o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), e o Instituto Brasileiro do Café (oriundo do Departamento Nacional do Café, federalizado em 1930), são extintas e seus sistemas de regulação comercial e produtiva são transferidos a outros organismos ou simplesmente extintos. Extingue-se também o sistema de monopólio criado pelo Decreto Lei 210/66 para regular a produção e a comercialização (interna e externa) do trigo.

Observe-se que o sistema da política do trigo brasileira operado por intermédio do Banco do Brasil, sob regime de monopólio, muda radicalmente com a extinção do monopólio estatal, abrindo espaço para uma integração internacional que se prenuncia com os acordos do MERCOSUL.

Por sua vez, a extinção do IAA põe fim ao seu monopólio de comércio exterior, mas não ao sistema de regulamentação de quotas de produção e de preços ao produtor e ao consumidor a nível nacional (com diferenciações entre o Nordeste e o Centro-Sul). Este

7 Para uma análise histórica do período ver Guilherme C. Delgado - "*Capital e Agricultura no Brasil: 1930-1980*", São Paulo, I Congresso de História Econômica, - UNICAMP-USP - (Xerox), Setembro 1993.

sistema, em linhas gerais, continua a existir sob gestão do Ministério da Indústria e Comércio, e não mais da autarquia extinta.

Com relação aos principais sistemas de regulação da política agrícola criados ou reciclados a partir de 1965: Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBRATER), Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, Programa de Apoio a Atividade Agropecuária (PROAGRO) e Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), as mudanças havidas apontam na direção de uma substancial redução de recursos orçamentários do Governo Federal, reduzidos a valores em torno da metade daquilo que foram em 1987 e a valores ainda bem menores quando confrontados com indicadores do final da década dos 70⁸. (Ver dados tabelas 1 e 2)

Por seu turno, o gasto público da União discriminados a financiar a rubrica "Organização Agrária", que abriga os Programas da Colonização e Reforma Agrária, manteve-se em termos relativos muito pouco expressivo, correspondendo a cerca de 2% a 41% das despesas totalizadas naquilo que o Orçamento define como a "Função Agricultura". A excessão a essa regra se dá no biênio 1987/88, com a execução do I PNRA, enquanto que nos anos de 1990 e 1991 embora crescesse a despesa não houve execução de novos assentamentos.

TABELA 1

**Despesas Realizadas pelo Governo Federal na "Função Agricultura"
- O.G.U - 1986/1993**

| DESPESAS | US\$ milhões de 1992 | | | | | | | |
|-------------------------------|----------------------|----------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | A N O S | | | | | | | |
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
| "Organização Agrária" | 159,7 | 238,0 | 685,7 | 95,5 | 255,2 | 324,1 | 194,9 | 339,9 |
| "Função - Agricultura" | | | | | | | | |
| Total | 7332,5 | 10163,9 | 8263,7 | 368,4 | 6271,6 | 4667,7 | 3233,9 | 4339,8 |

FONTE: APUD, José Garcia Gasques e Carlos Vila Verde, op. cit..

Por outro lado, à redução dos gastos públicos federais dirigido a institutos por produto e sistemas de gestão funcional (crédito, seguro, preços - pesquisa e extensão), não correspondeu aporte compensatório de despesas dos governos estaduais, com exceção do sistema de extensão rural do qual o Governo Federal virtualmente se retirou com a extinção da EMBRATER. (Empresa Brasileira de Extensão Rural).

Observa-se que entre 1989 e 1991, período para o qual se dispõe de dados para as despesas orçamentárias dos Estados e Municípios das Capitais classificadas na ordenação "Função Agricultura", o gasto público é pouco expressivo. Situa-se respectivamente nos

⁸ Para uma análise sobre Gastos públicos em agricultura no período ver. Gasques e Vila Verde op.cit..

limites de 1,0 bilhão de dólares nos dois primeiros anos e ainda cai para 0,85 bilhões em 1991.⁹

TABELA 2

Fluxos Líquidos de Aplicação de Recursos do Tesouro com as Principais Políticas Agrícolas - 1988/1992*

| PRINCIPAIS POLÍTICAS | US\$ milhões | | | | |
|------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| Conta Trigo | (+)1260,41 | 795,7 | (+)131,96 | 66,14 | 4,50 |
| Conta Café | 815,73 | 2,12 | (-)66,85 | 1,69 | 318,4 |
| Conta Açúcar | (+)1423,00 | 408,4 | (-)44,26 | (-)6,93 | 0 |
| Crédito Rural | (-)804,7 | 1436,60 | 951,0 | 959,40 | 0,0 |
| Custeio | (-)675,1 | 32,91 | 788,01 | 833,90 | -102,7 |
| Investimento | (-)38,97 | 1403,68 | 1262,90 | 125,5 | 102,9 |
| Pol. de Preços Mínimos | (-)103,76 | 60,61 | 54,62 | -)10,56 | 150,61 |
| AGF | (+)350,85 | 192,64 | 20,38 | -53,23 | 112,70 |
| EGF | (-)454,62 | (-)131,83 | 34,24 | 42,66 | 37,92 |
| Estoques Reguladores | (+)13,16 | 58,50 | 23,63 | 33,13 | 225,2 |
| PROAGRO | (+)397,62 | 215,76 | 318,37 | ? | ? |
| TOTAL | 3001,43 | 2977,7 | 1104,63 | 1032,11 | 530,77 |

APUD José G. Garques e Carlos Vila Verde - Op. Cit.

* Fluxo líquido é diferença de entradas e saídas de recursos em cada conta.

O argumento principal utilizado a nível oficial para justificar a queda do gasto público federal às mencionadas políticas de fomento e apoio comercial clama pela redução de recursos fiscais do Governo Federal em razão da Reforma Tributária implícita na Constituição Federal (Art. 153 e 162). Deve-se assinalar, contudo, que este processo é anterior a promulgação da Constituição Federal, assim como o é a crise fiscal do estado desde o início da década dos oitenta.

A reduzida prioridade a alocação de recursos públicos às várias políticas e instituições como indicado à Tabela 2, reflete em grande medida a exaustão de *recursos do Tesouro* para financiamento ou para aplicação a fundo perdido, que estiveram no passado à disposição do setor agrícola. Por sua vez, as desvinculações de recursos orçamentários, propiciadas pela mini-reforma das políticas do trigo, açúcar e café reduziram ainda mais o potencial de gasto público nesses sistemas.

Observa-se que é fundamental entender um pouco de sistemática orçamentária para explicar o potencial de alocação de recursos e de eventuais subvenções passíveis de designação a produção familiar. Neste sentido, o Banco Central discriminado as aplicações e as origens dos recursos de crédito rural no período de 1990/93 (Ver tabela 6 em anexo) apresenta nas *fontes tradicionais* (Recursos Obrigatórios por exigibilidades e Operações Oficiais de Crédito com recursos do Tesouro), aquilo que corresponde às decisões governamentais em política agrícola e que apresenta uma acentuada tendência a exaustão.

⁹ Cf. Gasques e Villa Verde op.cit. p.

Por outro lado as *Novas Fontes de Recursos* em grande medida compensam a queda dos recursos tradicionais. Os recursos das *novas fontes* dependem assim como das fontes tradicionais, de um esquema competitivo por alocação de recursos, onde certamente outras clientelas se apresentam com demandas por financiamento e onde a União detem poder alocativo de natureza diretiva ou negocial.

É necessário definir não apenas no campo do recursos tradicionais, como nos não tradicionais, arranjos de política fiscal que tornem viável o financiamento de uma nova política para os pequenos produtores, sob pena de se inviabilizar a execução de propostas neste campo que sejam inespecíficas em termos de fonte de recursos.

V.1 Descentralização de Recursos sem Novas Competências

A situação de aperto fiscal e a transferência compulsórias de arrecadação tem suscitado a nível de estado um debate importante sobre prioridades e responsabilidades do setor público no gasto público, com conseqüências que podem ser transformadoras do próprio padrão de regulação estado-agricultura ora vigente.

Por sua vez, sob o aspecto das responsabilidades das esferas do estado com relação ao gasto público há indicações fortes no sentido da potencial transferência de algumas funções para estados e municípios, compatíveis com o sentido da reforma tributária constitucional de 1988. Esta elevou a participações relativa dos Municípios e Estados na arrecadação tributária global, segundo um perfil que tem a configuração indicada na tabela 3.

A proporção da participação dos municípios na *receita disponível* cresce apreciavelmente, praticamente dobrando entre os anos de 1980-1990, enquanto também cresce, não tão pronunciadamente, a participação dos estados.

TABELA 3
Distribuição da Carga Tributária - Segundo Esfera de Governo
- 1975-1990 (% do PIB)

| ANOS | Carga Tributária Bruta | Arrecadação Própria | | | Receita Disponível | | |
|------|------------------------|---------------------|-------------|----------------|--------------------|-------------|----------------|
| | | Da União | Dos Estados | Dos Municípios | da União | Dos Estados | Dos Municípios |
| 1975 | 25,28 | 18,59 | 5,99 | 0,77 | 17,20 | 5,9 | 2,17 |
| 1980 | 24,77 | 18,60 | 5,44 | 0,73 | 17,14 | 5,49 | 2,14 |
| 1987 | 23,45 | 16,87 | 5,99 | 0,59 | 24,90 | 6,08 | 2,48 |
| 1989 | 22,16 | 14,80 | 6,69 | 0,61 | 13,12 | 6,30 | 2,68 |
| 1990 | 28,15 | 18,87 | 8,33 | 0,95 | 16,05 | 7,88 | 4,22 |

Fonte: APUD-Renato Valela "Crises e ajuste Fiscal nos Anos 80: Um Problema de Política Econômica ou de Economia Política" in *Perspectivas de Eco. Brasileira*, Brasília, IPEA, 1991. p.

Os dados de finanças públicas acima listados refletem um processo de descentralização de poderes e recursos federais a que certamente a política agrícola e agrária não pode ficar de fora. Entretanto as evidências empíricas e normativas existentes não corroboram à emergência de um processo orgânico de

descentralização das funções de estado no âmbito da política agrícola, mas apenas o seu virtual desmonte em determinados sub-sistemas a nível federal.

V.2 Benefícios e Gasto Público da Previdência Rural e seu Financiamento

Outra mudança importante trazida pela Constituição impacta diretamente o gasto público na seguridade social rural. Diferentemente dos gastos públicos de "Função Agricultura", os gastos de seguridade rural demandam recursos da "Função Assistência e Previdência" cujo sistema de financiamento depende de contribuições previdenciárias (ISS) e sobre o faturamento das empresas do sistema econômico em seu conjunto.(CONFINS)

Para ficarmos apenas no âmbito da Seguridade Social Rural, que é inegavelmente um sistema de renda mínima dirigida as unidade familiar rural e micro-urbanas temos as seguintes e principais características do sistema em termos de evolução recente dos seus benefícios.

Observe-se, em primeiro lugar, a mudança do piso de benefício a partir da Lei de Custeio da Previdência - de 0,5 para 1,0 salário mínimo, que no setor agrícola representa uma mudança significativa na elevação do nível de renda monetária dos aposentados, visto serem as aposentadorias no setor rural reguladas em cerca de 98% dos casos pelo nível mínimo do benefício. Por outro lado, a redução do limite de idade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres) e a possibilidade aberta pela lei para aposentadoria simultânea do casal (situação legalmente assegurada mas dificultada pelo sistema previdenciário), terão tido certamente influência no aumento do número de aposentadorias que hoje atinge 5,3 milhões em todo o meio rural. (Ver dados Tabela 4)

Ressalte-se ainda que de 1992 a 1993 o número de aposentados e pensionistas cresce em 30%, enquanto que durante a década de 1982/92 havia crescido a taxa anual média de 3,1%. Deve-se considerar contudo que havia uma virtual paralisia do sistema previdenciário em termos de aplicação da nova Lei, algo que efetivamente mudou em 1993.

O número absoluto de aposentados rurais é um dado muito significativo por duas razões: primeiro porque este número já é superior ao equivalente contingente populacional de aposentados urbanos, no caso específico de *aposentadoria por idade*, não obstante a pequena proporção da população rural no universo demográfico. Em segundo lugar porque há uma certa proximidade entre o contingente total de aposentados por idade e o número total de pessoas em idade de aposentadoria na população rural, segundo os dados do Censo Demográfico - 3,5 milhões de pessoas. Estes dados referenciais indiretos parecem configurar uma alta margem de cobertura do sistema de seguridade social cuja elevação dos pisos dos benefícios e sua universalização terão certamente produzido um efeito social muito mais expressivo do que qualquer outro programa social setorial de que tenhamos notícia. (ver dados desagregados de benefícios à Tabela 4).

Deve-se advertir, por seu turno, que o sistema de seguridade social rural já era deficitário em termos orçamentários, mesmo antes da efetiva aplicação da Lei de Custeio.

Segundo Relatório do Banco Mundial de 1993¹⁰

"Em 1989 o setor rural compareceu com cerca de 13% do total do valor de benefícios pagos pela Previdência, enquanto gerou somente 2,3% do total de contribuições. Em outras palavras, para cada CR\$1,0 de contribuições rurais arrecadadas (previdenciárias) são requeridos CR\$ 3,6 de benefícios rurais"

TABELA 4
Previdência Social Rural
Número de Benefícios em manutenção (mil)
(1982/1992)

| Especificação | 1982 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Aposentadorias por invalidez | 357,9 | 480,1 | 478,1 | 496,6 | 455,3 | 459,6 | 451,3 |
| - trabalhador rural | 349,0 | 467,2 | 465,5 | 484,1 | 443,2 | 448,1 | |
| - empregador rural | 9,0 | 12,9 | 12,6 | 12,5 | 12,1 | 11, | |
| Aposentadorias por velhice | 1584,6 | 1933,7 | 1973,6 | 2046,4 | 1916,4 | 1919,6 | 3113,7 |
| - trabalhador rural | 1574,6 | 1819,7 | 1861,5 | 1934,0 | 1805,4 | 1815,6 | |
| - empregador rural | 969,7 | 114,0 | 112,1 | 112,4 | 111,0 | 104,0 | |
| Pensão | 609,4 | 990,1 | 1048,4 | 1114,6 | 1090,7 | 1140,3 | 1233,3 |
| - trabalhador rural | 594,7 | 954,9 | 1009,8 | 1069,9 | 1045,1 | 1095,1 | |
| - empregador rural | 15,0 | 35,2 | 38,7 | 44,7 | 45,6 | 45,2 | |
| Renda Mensal Vitalícia | 397,1 | 578,0 | 599,4 | 640,7 | 617,5 | 569,7 | 547,9 |
| - inválidos rural | 167,4 | 262,1 | 274,7 | 299,2 | 293,0 | 277,4 | |
| - maiores de 70 anos rural | 229,7 | 315,9 | 324,8 | 341,6 | 324,5 | 292,4 | |
| Outros (rural)* | 36,9 | 249,3 | 66,9 | 16,6 | 9,9 | 9,8 | |
| Total | 2986,0 | 4231,3 | 4166,4 | 4314,9 | 4089,8 | 4098,9 | 5346,2 |

FONTE: Ministério da Previdência Social/Secretária da Previdência Social

* Benefícios Acidentários

Obs: O limite de idade foi reduzido a 60 anos para homens e 55 para mulheres e o valor mínimo dos benefícios é elevado de 1/2 a um salário mínimo a partir da promulgação da Lei de Custeio de Previdência

O financiamento do sistema previdenciário rural até 1991 dependeu basicamente da contribuição sobre o faturamento da produção rural (FUNRURAL), tendo sido fortemente alterado pela Lei 8.212/91 que concentrou as contribuições sobre a folha de pagamento para empregados e empregadores, e apenas reservou às unidades familiares a contribuição sobre produção.

As modificações da Lei 8.212/91 não resolveram o problema do financiamento, além de criarem dificuldades diferenciadas às chamadas culturas intensivas em trabalho (cana, café, cacau, etc.) e relativa preferência às culturas mecanizadas.

¹⁰ World Bank, *The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resources - Vol. II: Background Papers - Annex B - Brasília (Versão para discussão a nível governamental) - Outubro, 1993 - p. 2.*

Modificações ulteriores, (dezembro de 1992, retroagem genericamente ao sistema do antigo FUNRURAL, sem evidência de que se tenha logrado resolver o financiamento dos benefícios. Estima-se que sob as regras atualmente vigentes, a arrecadação de contribuições corresponda a algo em torno de 8% dos benefícios efetivamente pagos na seguridade rural. (Ver dados de Contribuições e Despesas à Tabela 5)

Observe-se, por último, que o programa de seguridade social rural, com ajustes que enfrentem os problemas de clientelismo político e desequilíbrio financeiro, representa hoje o principal instrumento de combate à fome e à miséria no meio rural. É ainda, um forte auxílio indireto à unidade familiar e possibilita sua sustentação social, algo que em outros países, se realiza no âmbito da política agrícola (Vide M.C.E. e sua Política Agrícola Comum).

A elevação do gasto na Previdência Social Rural de cerca de US\$1,8 bilhão em 1988, para algo em torno de US\$4,0 bilhões atualmente, e a correspondente incidência social focalizada deste gasto é algo inteiramente inédito em termos de seguridade rural contemporânea: representa uma fonte de subsistência apreciável para famílias rurais e residente micro-urbanos, cuja sobrevivência sócio-econômica estaria, fortemente comprometida a depender do desempenho específico da política agrícola no período.

Por outro lado, o número absoluto de benefícios é também expressivo se considerarmos o indicador de famílias rurais de Censo demográfico de 1991 - cerca de 7,8 milhões, sendo muito provável que a cobertura dos "benefícios de duração continuada" atenda cerca de 2/3 dessas famílias.

TABELA 5
Seguridade Social - Receita e Despesa (Rural * Urbano)

| milhões de dólares | | | | | | |
|--------------------|------------------------|-------------------|---------------|-------------------------|--------------------|---------------|
| ANOS | Contribuição Rural (A) | Despesa Rural (B) | % Total (A/B) | Contribuição Urbana (C) | Despesa Urbana (D) | % Total (C/D) |
| 1983 | 0,797 | 2,13 | 37,35 | 18,82 | 13,29 | 141,67 |
| 1984 | 0,815 | 1,83 | 44,67 | 16,46 | 11,91 | 138,24 |
| 1985 | 0,897 | 2,00 | 44,85 | 18,69 | 11,97 | 156,11 |
| 1988 | 0,633 | 2,26 | 28,10 | 22,64 | 13,64 | 166,01 |
| 1987 | 0,280 | 1,89 | 14,81 | 20,48 | 10,15 | 201,68 |
| 1988 | 0,353 | 1,81 | 19,53 | 17,47 | 9,38 | 186,20 |
| 1989 | 0,260 | 2,59 | 16,39 | 18,89 | 10,54 | 179,20 |
| 1990 | 0,207 | 2,71 | 12,14 | 19,98 | 11,10 | 179,95 |
| 1991 | 0,146 | 3,36 | 4,36 | 27,37 | 22,99 | 144,80 |
| 1992* | 0,97 | 3,10 | 3,13 | 17,13 | 14,58 | 117,49 |

FONTE: INSS, Balançetes do FPAS, DATAPREV, vários anos.

* Entre 1987 e 1992 as despesas foram estimadas

* A partir de 1992 a rubrica contribuição rural passa a representar apenas a arrecadação da comercialização agropecuária.

É importante confrontar os rumos seguidos pela ação estatal a partir das regras gerais estabelecidas pela Constituição, resgatando-se os elementos de convergência

e divergência a partir de então constituídos. Nesse exercício poderíamos verificar, com surpresa, que alguns avanços normativos vêm sendo resgatados na prática - o caso citado da Seguridade Social Rural é exemplo, embora não esteja isento de reversão em razão dos problemas de financiamento não resolvidos..

Aparentemente ocorreu um paradoxo no jogo político social pós-constituente. Setores conservadores e *modernos* compostos nos blocos de interesses representados pela União Democrática Ruralista, Frente Ampla Agropecuária e Organização das Cooperativas Brasileiras, amplamente hegemônicas no Congresso e no Executivo não lograram construir regras e práticas de política rural em concordância com a Lei Agrícola - Lei 8.171 de (1991) que aprovaram.

Por sua vez a Lei Agrária (Lei 8.229 de 25/02/93), cuja versão final, com os vetos do Presidente da República, acabou por refletir o interesse médio daquilo que poderíamos chamar de oposições agrárias (CONTAG, CUT/RURAL, Movimento dos Sem Terras, Partido dos Trabalhadores, Comissão Pastoral da Terra e ONGS Assessoras).

Também de maneira paradoxal à história das políticas rurais pós-30, resgata-se da Constituição um programa social anticíclico, beneficiando os segmentos rurais mais rejeitados do sistema econômico: anciãos, trabalhadores inválidos, viúvas e órfãos da agricultura familiar e de espaço micro-urbano.

O jogo social continua e o processo de transição ainda passa por lances reversíveis. Mas certamente as lições dessa transição nos ensinam que é necessário resgatar e assegurar avanços sociais, viabilizando-os política e economicamente e ainda reconhecer que no jogo dos atores políticos é possível obter conquistas mesmo sem deter o poder hegemônico. O contrário também ocorre quando não se formula projeto social viável.

VI PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA AGRÁRIA ALTERNATIVA: PISTAS PARA AÇÃO DO GOVERNO

Pela leitura das seções precedentes pode-se concluir em princípio pela existência de um descompasso entre demandas e expectativas dos novos atores sociais em relação à política agrária voltada a agricultura familiar e a capacidade fiscal e institucional da União para atender essas demandas, supondo evidentemente vontade política para atendê-las.

Essa situação, que já é empiricamente constatável, pode se agravar na medida em que à aceleração das pressões e expectativas, principalmente num ano eleitoral como o atual, corresponda uma diminuição da capacidade de governo sobre o problema. Este, por sinal, é um risco evidente da atual conjuntura, que pode ser minimizado pela compreensão técnico-política da situação e pela adoção de providências tendentes a equacioná-la. Deve-se portanto tentar viabilizar as condições de obtenção dos recursos críticos desse processo: o recurso fundiário os recursos organizacionais do estado e dos recursos fiscais financiadores de política agrária.

No campo específico da Reforma Agrária cremos que é fundamental entender os parâmetros estabelecidos pela Lei Agrária (Lei nº 8.629/93) como referencial para

estruturar a ação do estado no sentido de fiscalização e cumprimento da *função social da propriedade fundiária*. Neste sentido há exigências pela estruturação do INCRA para regulamentar os critérios do *Grau de Utilização* e *Grau de Eficiência* dos imóveis rurais, e ao mesmo tempo responder oportunamente as pressões sociais por ocupações de imóveis improdutivos.

O cadastramento eficiente e atualizado de imóveis, principalmente no que se refere ao conceito cadastral de GRAU DE UTILIZAÇÃO, (superfície agrícola explorada/superfície agrícola explorável do imóvel) é condição técnica essencial para que se possa fazer valer administrativa e judicialmente a observância da regra da utilização das terras segundo sua *função social*. Estas condições são procedimentos indispensáveis à obtenção do recurso fundiário, pré-requisito das ações de Reforma Agrária.

Por sua vez o critério de *Grau de Eficiência* pelo extremo rigor com que na prática foi inscrito na Lei, deveria merecer revisão. Como hoje se inscreve, praticamente inviabiliza sua aplicação, ao remeter os imóveis rurais de uma micro-região com produtividade abaixo da média regional à condição de ineficiência, critério que os torna susceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Observe-se que ao estabelecer os critérios para tipificação das terras improdutivas ou omissas no cumprimento de sua função social a Lei implicitamente estabelece uma certa centralização administrativa neste campo, de cujo eficiente exercício dependerá a capacidade de governo para responder ao conjunto de pressões agrárias que ora se observa, incluindo ocupações de imóveis.

Definido este papel intransferível do INCRA, creio que daí emergem várias funções de maior prioridade técnica e política dentro da rotina da Instituição: proceder levantamento de imóveis ocupados mediante vistorias e outros processos, elaborar mapeamento de áreas de tensão agrária, elaborar minutas de decretos de desapropriação de imóveis com base nesses levantamentos etc.

Observe-se que a eficácia no cumprimento das funções previstas na Lei Agrária depende do próprio manejo do processo de reforma agrária, cujos limites legais devem ser conhecidos e respeitados por todas as partes, sob pena de se produzir clima de entorpecimento desse processo pela via Judicial, ou desestabilização pelo conflito social politicamente incoordenável.

Conhecido, ainda que de forma genérica, o mapeamento de demandas por reforma agrária e o estoque de recursos fundiários passíveis de desapropriação nos termos da Lei vigente, o passo seguinte do ponto de vista do planejamento da ação de Governo seria o de estabelecer mecanismos de administração técnico-política deste processo.

VI.1 A Questão organizacional

O segundo recurso crítico desse problema é precisamente a organização e reorganização institucional do INCRA e das instituições dos Estados e Municípios que em princípio estejam de acordo com implantação e consolidação de projetos de assentamento agrário em suas regiões. Aqui portanto entra em cena o processo de descentralização coordenada, onde ao INCRA compete tomar a iniciativa de propor

modelos de convênio baseados em carta de compromisso entre as partes signatárias. Nesta, devem ser estabelecidos os direitos e deveres das partes públicas e ainda uma forma de participação em parceria dos assentados da região.

Esses compromissos todas devem preservar um raio amplo de flexibilidade de sorte a assimilar a grande diversidade regional e social dos assentados e ainda a capacidade dos governos locais em cumprir suas responsabilidades específicas. Por outro lado a condição necessária, embora não suficiente para que o INCRA coordene o processo de descentralização na forma ora sugerida, é a de que haja transferências pela União de recursos de financiamento aos projetos locais. Sendo este também um recursos crítico, convém sugerir pistas para o seu equacionamento.

VI.2 A Questão do Financiamento

O financiamento da Reforma Agrária e das políticas diferenciadas para agricultores familiares já estabelecidos é o terceiro recursos escasso a ser equacionado de forma tentativa. Esta questão não se resolve à parte, sendo qualquer separação das instâncias decisórias sobre os objetivos e recursos neste campo sinal de debilidade orgânica.

Em princípio as duas questões - financiamento do processo de assentamento e da produção dos assentados; e financiamento de agricultura familiar já estabelecida comportam diferenciação. Atualmente esta diferenciação formalmente se dá através de dois mecanismos especiais de crédito rural subvencionado - sistema de equivalente produto para pequenos e medios produtores¹¹ e o PROCERA (PROGRAMA ESPECIAL DE CREDITO PARA REFORMA AGRARIA), que subvenciona 50% da correção monetária das dívidas contratuais). Com a implantação do Real, espera-se uma substancial redução da inflação e portanto, do subsídio, implícito do PROCERA.

A dimensão dos recursos exigido para criação de uma unidade familiar assentada, em torno de 10,0 mil dólares e as necessidades de financiamento anual à produção de centenas de milhares de novos assentados e ou novos produtores familiares certamente levaria rapidamente a uma multiplicação dos recursos requeridos de forma exponencial, de acordo com as expectativas e as demandas por subvenção presentes.

Não sendo a quantificação de recursos viável no momento, deve-se contudo trabalhar com as hipóteses de elevação do gasto público nos Programas *Organização Agrária* para um mínimo de 1,0 bilhão, que seriam soma de recursos para o INCRA em 1994, vinculado ao compromisso de assentar em parceria como os Estados cerca 100,0 mil famílias.

Assumindo hipoteticamente essa meta para os próximos quatro anos, e recursos similares para atender a demanda adicional dos produtores familiares nos termos de

¹¹ O sistema equivalente produto está fundamentado no princípio da contratação da dívida rural em unidades pré-estabelecidas de produto-físico, sendo portanto esta quitada alternativamente em produto ou em dinheiro. Há implícito um preço referencial, que é o preço mínimo de garantia, cuja eventual diferenciação para menor em relação ao preço do mercado é coberto por Aquisições do Governo Federal.

proposta CONTAG, teríamos portanto uma elevação para cerca de 2,0 bilhões de dólares às dotações orçamentárias discriminadas para agricultura familiar no gasto público da chamada "Função Agricultura".

Esse montante de recurso precisa ser financiado ou com o crescimento de recursos livres vinculados ou com a reestruturação de recursos de Fundos Sociais e Regionais hoje cativos de outras clientelas. Os Fundos Constitucionais do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste são candidatos a essa reestruturação, que depende da iniciativa do Ministério da Fazenda e acordo dos Governos locais. O Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT, com recursos em parte vinculados ao BNDES (40%) em parte ao seguro desemprego e demais destinações do orçamento da seguridade social também poderia comparecer no programa de reestruturação de fontes.

Por outro lado, deve-se ressaltar a necessidade de assegurar condições de permanência do sistema de seguridade social rural, melhorando sensivelmente as condições locais de assistência social e saúde pública, e principalmente tornando financeiramente viável a previdência social rural. Como assinalamos anteriormente esse sistema pode funcionar eficazmente como programa de transferência de renda mínima às famílias rurais expelidas do mundo do trabalho, enquanto que as políticas agrícolas e agrária reivindicados pelos movimentos sociais atenderiam ao segmento da produção familiar viabilizada. O custo atual do sistema de previdência rural da ordem 4,0 bilhões e sua cobertura envolvendo mais de 5 milhões de titulares de benefícios permanentes parece atender a população alvo, mas suas mudanças muito recentes requerem estudos adicionais.

O impacto conjunto em termos de criação de emprego e renda para essas populações e a viabilidade à sua permanência no espaço rural devem produzir efeitos econômicos e sociais muito positivos no sentido da dinamização dos mercados locais micro e meso urbanos (municipalidades, distritos e vilas na faixa de 20 a 30 mil habitantes), facilitando sua permanência e revertendo o fluxo migratório para cidades de maior porte.

VI.3 A Questão da Política Agrícola Diferenciada: Instrumentos, Organização e Recursos.

Nos termos da Proposta CONTAG que resumimos à seção 3, a diferenciação de políticas agrícolas de curto prazo para agricultura familiar implica em: 1) uma conceituação mais precisa e formalmente operacional para o produtor familiar (já estabelecido); 2) uma vinculação de recursos públicos - 50% do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito a essa categoria de agricultores familiares previamente definida; 3) uma proposta de Crédito de Custeio subvencionado em 30% sobre o chamado *contrato de equivalente produto*; 4) a adoção de uma política de garantia de preços diferenciada ao produtor familiar e implicitamente associada ao crédito rural pelo já mencionado mecanismo do contrato de *equivalente produto*.

Não vamos reproduzir a análise sobre origem dos recursos para financiar tal esquema, que evidentemente repetiria o que já foi dito anteriormente. Entretanto é necessário avaliar internamente a proposta, não apenas nos seus aspectos

instrumentais como também políticos, acrescentando eventualmente sugestões e alternativas.

- 1) A conceituação de produtor familiar para efeito de diferenciação de políticas parece-nos muito oportuna. Por outro lado, a explicitação da unidade familiar perante instituições de financiamento e comercialização para efeito de contratos individuais - (crédito, preços mínimos, seguro de produção, etc.) mereceria um tratamento complementar no que diz respeito à especificação de formas grupais e associativas desses contratos. Estas seguramente seriam mais viáveis economicamente, embora mais complexos do ponto de vista social e jurídico.

Deve-se advertir que o tratamento individualizado dos agricultores familiares perante instituições gestoras de políticas agrícolas se constitui num dos principais entraves à generalização de contratos e/ou prestação de serviços, em razão dos altos custos unitários de atendimento.

- 2) A vinculação de recursos públicos na forma em que está inscrita na Proposta não garante a base de financiamento à política diferenciada, embora se espere que imediatamente com a ampla monetização da economia pós-Plano Real aumente conjuntamente o potencial de recursos susceptíveis de aplicação em crédito rural. Entretanto, como esses recursos (da proposta CONTAG) ficariam associados a programas de subversão explícita (crédito de custeio), ou implícita (contrato "equivalente produto"), há que designar e quantificar demonstrativamente suas fontes de financiamento.
- 3) A proposta de redução em 30% do valor das dívidas de crédito rural (custeio) contraídas pelos produtores familiares nos parece equivocada do ponto de vista do próprio projeto global de desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Esta subvenção de caráter permanente não estaria associada a nenhum projeto de transformação estrutural de base técnica, das condições de organização social e econômica e das próprias relações sócio-econômicas pré-existentes. Como tal, a proposta além de não transformar a situação de desigualdade social, abriria as portas do Tesouro para toda sorte de manipulação de terceiros, desviando recursos para usos certamente incompatíveis com o espírito geral do fortalecimento da agricultura familiar.

Creemos que mais apropriado à situação seria a vinculação exclusiva do contrato "equivalente-produto" aos produtores familiares, com integral quitação do valor das dívidas de custeio e comercialização nos termos desse contrato.

Por outro lado, sendo a questão da desigualdade relativa da agricultura familiar em relação a chamada agricultura patronal uma questão de natureza estrutural, necessário seria a constituição em Fundo de Desenvolvimento Rural para projetos de caráter associativo dos agricultores familiares e de fomento a agroindústria. Este Fundo que deveria explicitar condições de financiamento a projetos de investimento identificados com estratégias de transformação da agricultura familiar e integração aos mercados em condições favoráveis, mereceria ser aprofundado e provavelmente administrado com algum tipo de subvenção fiscal e/ou de seguridade social.

Não é aqui o lugar apropriado para detalhar as condições de funcionamento do mencionado Fundo de Desenvolvimento mas certamente este teria que vincular-se a algum Programa de Fomento para Agricultura Familiar de caráter nacional e com institucionalização da natureza mútua ou cooperativa.

- 4) Sobre as sugestões à política de preços mínimos cremos que em geral já estariam atendidos no contrato exclusivo de equivalente produto, sob condições de seguro de preços implícito de acordo com os preços mínimos oficiais. Entretanto dado o caráter altamente atomizado da produção familiar, seria útil também a adoção de mecanismos de ajuste na liquidação dos contratos, evitando-se eventuais pagamentos ou penhor em espécie. Isto poderia ser realizado uma vez que se atribuisse ao preço de garantia nos contratos de *equivalente-produto* o caráter de *target-price*. Isto posto, toda vez que o preço de comercialização se situasse por baixo do referido *target-price*, seria dada a opção ao produtor familiar de comercializar sua produção dentro de determinados limites de preço previamente estipulados, vinculando-se essa comercialização à liquidação em dinheiro do seus contratos de equivalente-produto. As diferenças para menos, observadas os limites de preço de mercado e *target-price* constatados seriam cobertos por subvenções explícitas à liquidação dos contratos, a semelhança do que hoje ocorre com as subvenções orçamentárias para equalização dos EGFs.

Obviamente o esquema *target-price* é também de difícil adoção em caráter atomizado, assim com o é o penhor mercantil nos operações atuais da PGPM. E aqui portanto a adoção de contratos grupais, envolvendo associações, assentamentos, cooperativos ou outras formas de aglutinação dos pequenos produtores seria crucial para viabilização comercial e financeira da garantia de preços.

TABELA 6
Desembolsos de Recursos do Crédito Rural por Fontes

| FONTES | US\$ MIL DE 1992(1) 115,3 | | | |
|---|---------------------------|-----------|-----------|------------|
| | DESEMBOLSOS | | | |
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
| TOTAL | 15.232.687 | 8.231.350 | 8.277.729 | 10.104.097 |
| FONTES TRADICIONAIS | 13.522.027 | 4.729.014 | 2.524.979 | 2.602.959 |
| 1. Rec. Obrigatórios (MCR6-2) | 6.535.317 | 1.838.463 | 1.917.050 | 818.382 |
| 2. Rec. Livres (MCR6-8) | 2.689.332 | 1.323.538 | 595.926 | 993.949 |
| 3. Oper. Ofic. de Crédito (Tesouro Nacional) | 1.345.059 | 1.567.012 | 912.003 | 790.628 |
| NOVAS FONTES DE RECURSOS | 1.710.660 | 3.502.336 | 5.752.750 | 7.501.138 |
| 1. Dep. Esp. Remunerados | 0 | 480.661 | 1.429.434 | 1.834.468 |
| 2. Rec. Externos | 0 | 0 | 2.005 | 51 |
| 3. Poupança Rural | 1.241.659 | 2.196.820 | 3.781.493 | 2.802.237 |

(Continua)

(Continuação)

| FONTES | DESEMBOLSOS | | | |
|--|-------------|---------|---------|-----------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
| 4. Poupança do SFH | 56.022 | 308.443 | 0 | 0 |
| 5. Dep. Vinculados | 0 | 774 | 352 | 44 |
| 6. Bancos múltiplos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7. F A F (LEI 8056/90 e Circ. 2209/92) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. FINAME RURAL | 0 | 157.574 | 328.988 | 509.859 |
| 9. Fundos Constitucionais | 412.980 | 358.064 | 210.478 | 322.831 |
| 10. PROCERA | 0 | 0 | 0 | 5.694 |
| 11. Commodities | 0 | 0 | 0 | 2.025.954 |

FONTE: BACEN - CREDITO RURAL E AGROINDUSTRIAL RELATORIO DE DEZ./93

SIGLAS E ABREVIATURAS USADAS NO TEXTO

- ABAG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS
 - BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL
 - BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
 - CNA - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA
 - CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
 - CNPLA - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA
 - CONTAG - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES NA AGRICULTURA
 - CNBB - CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
 - CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
 - CUT - CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES
 - DNTR-CUT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRABALHADORES RURAIS DA CUT
 - EMBRATER - EMPRESA BRASILEIRA DE EXTENSÃO RURAL (EXTINTA)
 - FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
 - FETAG - FEDERAÇÃO ESTADUAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
 - FUNRURAL - FUNDO (PREVIDENCIÁRIO) RURAL
 - IAA - INSTITUTO DE AÇÚCAR E DO ALCOOL
 - IBC - INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ
 - INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
 - MAARA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA ABASTECIMENTO E REFORMA AGRÁRIA
 - MST - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
 - OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
 - PGPM - POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
 - PROAGRO - PROGRAMA DE APOIO A ATIVIDADE AGROPECUÁRIA
 - PROCERA - PROGRAMA ESPECIAL DE CRÉDITO PARA REFORMA AGRÁRIA
 - PNRA - PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA
 - PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES
 - SIBRATER - SISTEMA BRASILEIRO DE EXTENSÃO RURAL
 - SNCR - SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL
 - SRB - SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA
 - UDR - UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA
-

BIBLIOGRAFIA

- CPT (Secretariado Nacional) - "Conflito no Campo - Brasil, 1993" Goiania, CPT - abril de 1992
- CONTAG/MAARA - "Proposta e recomendações de Políticas Agrícolas Diferenciadas" Relatório Final da Comissão Técnica MAARA/CONTAG - Brasília, xerox, maio de 1994.
- Delgado, Guilherme - "Capital e Agricultura no Brasil - 1930/1980" São Paulo - I Congresso de História Econômica - UNICAMP-USP (xerox) setembro de 1993.
- INCRA - "Proposta do Programa Emergencial de Reforma Agrária - Brasília - INCRA - abril de 1993.
- IPEA "Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e a Miséria - 1993" - Brasília - IPEA - junho de 1994.
- José G. Gasques e Carlos V. Verde - "Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil" Brasília (xerox) - junho de 1994.
- Lamounier, Bolivar - "Determinantes Políticos das Políticas Agrícolas" - um co-estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão - Brasília - IPEA/PNUD - 1994
- Partido Dos Trabalhadores - Uma Revolução Democrática no Brasil - Programa de Governo (Projeto para Discussão) in Cadernos de Teoria e Debate - São Paulo - março de 1994.
- World Bank - "The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resources" Vol. II, Background papers - Annex B (Versão para discussão a nível governamental) - Brasília - outubro de 1993.
-

**Agricultura Familiar e
Política Agrícola no Brasil:
Situação Atual e Perspectivas**

Guilherme Costa Delgado

