



Agricultura familiar no MATOPIBA elegível como público-alvo de políticas públicas

Eder Lucinda Pereira^I

Núbia Challine de Oliveira Coelho^{II}

Recebido em: 19-05-2025

Aceito em: 28-08-2025

Resumo

Considerando a proeminência e a complexidade do MATOPIBA, este artigo teve por objetivos identificar, qualificar e refletir sobre as atuais condições e possibilidades da agricultura familiar dessa região. Em termos metodológicos, para identificação da agricultura familiar, empregou-se a classificação legal vigente no período de referência do Censo Agropecuário de 2017. Verificou-se forte presença da agricultura familiar no MATOPIBA, sendo a categoria responsável por 76,8% dos estabelecimentos e cerca de 72,0% das ocupações agrícolas. Constatou-se que boa parte desses agricultores vive e produz em condições bastante precárias, prevalecendo entre eles a produção para o autoconsumo (80,0%). A escassez de terra e de outros insumos é agravada pela falta de assistência técnica, insuficiência de crédito e baixa interação entre os agricultores, que, em sua maioria, têm baixo nível de instrução. Consequentemente, esse quadro de múltiplas carências compromete a produção e a produtividade. Por outro lado, eles constituem público-alvo legítimo de políticas públicas que podem inibir a expulsão ou a fuga do campo. Nesse aspecto, ao prever a participação dos agricultores e dos setores organizados da sociedade local em sua implementação, o atual Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA pode conceber alternativa de desenvolvimento rural que possibilite a integração de pelo menos parte da agricultura familiar da região.

Palavras-chave: MATOPIBA; agricultura familiar; políticas públicas.

Family farming in MATOPIBA eligible as a target audience for public policies

Abstract

Considering the prominence and complexity of MATOPIBA, this article aims to identify, qualify and reflect on the current conditions and possibilities of family farming in this region. In methodological terms, the legal classification in force during the reference period of the 2017 Agricultural Census was used to identify family farming. There was a strong presence of family farming in MATOPIBA, with this category accounting for 76.8% of establishments and around 72.0% of agricultural occupations. It was found that many of these farmers live and produce in very precarious conditions, with production for self-consumption prevailing among them (80.0%). The scarcity of land and other inputs is aggravated by the lack of technical assistance, insufficient credit and low interaction between farmers, most of whom have a low level of education. As a result, this situation of multiple deficiencies compromises production and productivity. On the other hand, they are a legitimate target audience for public policies that can inhibit them from leaving or fleeing the countryside. In this respect, by providing for the participation of farmers and organized sectors of local society in its implementation, the current MATOPIBA Agricultural Development Plan can conceive of a rural development alternative that makes it possible to integrate at least part of the region's family farming.

Keywords: MATOPIBA; family farming; public policies.

1 Introdução

Hoje, a agricultura familiar^{III} brasileira está formalmente qualificada na Lei 11.326/2006 (Brasil, 2006), que fixa diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e dos

^I Mestrado em Desenvolvimento Regional (UFT/UFMG). Economista na Controladoria-Regional da União e Professor de economia na Universidade Federal do Tocantins (UFT). ederlucinda@hotmail.com

^{II} Mestrado em Ensino de História (UFNT). Professora do Centro de Ensino Médio Tiradentes, em Palmas/TO. n.c.o.c@hotmail.com

^{III} Até os anos de 1990 era comum o uso de expressões imprecisas, como “pequena produção” e “agricultura de subsistência”, ou até mesmo depreciativas, como “pobres do campo” e “produtor de baixa renda”.

Empreendimentos Familiares Rurais. Essa qualificação normativa decorre de amplo e profundo processo de amadurecimento político-institucional ocorrido ao longo das últimas décadas e é vista como potencialmente importante para alterar as perspectivas de um segmento produtivo historicamente excluído das políticas agrícolas de estímulo ao desenvolvimento da agricultura no Brasil¹.

Ao regulamentar a Lei 11.326/2006 (Brasil, 2006), o Decreto 9.064/2017 (Brasil, 2017)² instituiu o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)³ e fixou critérios para a classificação da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e do empreendimento familiar rural. Assim, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2017, o IBGE⁴ pôde filtrar os estabelecimentos agropecuários que atendem aos atuais requisitos legais de delimitação da agricultura familiar brasileira, atualizando informações antes disponíveis apenas nas tabulações especiais do Censo Agropecuário de 2006.

Conhecer e reconhecer um determinado segmento social é fundamental para que ele se torne público-alvo de políticas públicas. Desse modo, ao possibilitar, para algumas variáveis, a segregação entre agricultura familiar e não familiar (patronal), os dados permitem a atualização de diversas análises que tratam das especificidades da agricultura familiar. De posse dessas informações mais recentes sobre os agricultores familiares do país, é possível avaliar a dimensão, a distribuição espacial, o estabelecimento, o produtor e sua produção, dentre outras informações de extrema relevância para as pesquisas da área.

À vista disso, consideradas as diferenças metodológicas em relação ao Censo Agropecuário de 2006, detalhadas em Del Grossi (2019), embora tenha havido significativa redução da participação no total de estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar continua sendo o segmento social predominante no espaço rural brasileiro, representando 76,8% (3.897.408) do número total de estabelecimentos agropecuários (5.073.324), ocupando cerca de 80 milhões de hectares (23,0% do total da área ocupada com atividades agropecuárias), respondendo por quase um quarto do valor da produção e empregando 66,0% da mão de obra da agropecuária.

¹ Sobre o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, ver, por exemplo, Delgado (2005).

² Alterado pelo Decreto 10.688/2021 (Brasil, 2021).

³ A inscrição no CAF é requisito para se tornar elegível a políticas públicas direcionadas à agricultura familiar.

⁴ Gerência Técnica do Censo Agropecuário (GTA) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAF/MAPA) e a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), conforme registrado em Del Grossi (2019).

No MATOPIBA, a presença da agricultura familiar é ainda mais forte, já que os estabelecimentos familiares representam 80,0% (231.943) do total (289.943). Por si só, essa constatação já demandaria atenção especial dos *policy makers*, uma vez que, dadas as características do empreendimento agrícola familiar, há a necessidade de que as políticas públicas voltadas para esse público sejam desenhadas e aperfeiçoadas de acordo com suas especificidades, levando também em conta condicionantes locais e regionais, sob pena de reprodução do processo de exclusão verificado no passado.

Assim sendo, este artigo tem por objetivo contribuir com a identificação, a qualificação e o debate sobre a agricultura familiar existente nesse vasto e complexo espaço geográfico institucionalmente denominado MATOPIBA. Entende-se que a produção de novos dados, análises e reflexões podem favorecer a compreensão e o aperfeiçoamento do Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA (PDA-MATOPIBA) – recentemente retomado por força do Decreto 11.767/2023 (Brasil, 2023) –, produzindo subsídios para políticas e ações, além de estimular novas pesquisas.

2 Políticas públicas e agricultura familiar

Revisitando a história percebe-se que os séculos XIX e XX testemunharam a transição de um período de liberalismo econômico, caracterizado pela prevalência do mercado sobre o Estado (Estado mínimo), para um período de crescente participação do Estado na vida econômica dos países. O pivô dessa transição foi a profunda crise econômica mundial – marcada pela Grande Depressão (1929) – que se instalou entre as duas grandes guerras e derrubou a ideia de suficiência do mercado autorregulado. A partir daí, a intervenção do Estado na economia passou a ser desejável e se deu basicamente por meio da regulação e da ampliação das despesas públicas, sendo marco dessa nova fase o programa americano de enfrentamento da crise econômica, o New Deal (1933), inspirado nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes (Brum, 1999).

No bojo dessas modificações no papel do Estado, inspiradas sobretudo nos princípios da tese keynesiana, o pós-guerra foi palco da incontroversa ampliação do *welfare state* – consubstanciado nos programas de proteção social, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência e habitação (Arretche, 1995). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, ao perceber a necessidade de se reavaliar o

papel do Estado, identificou como principais transformações que afetavam o mundo do pós-guerra as seguintes: abrupta mudança no campo econômico e institucional, aumento de complexidade provocado pela globalização, reconfiguração dos processos de participação de grupos organizados nas tomadas de decisão, maior cobrança de transparência e diversificação das demandas sociais.

Verificou-se, nesse contexto, a prevalência do planejamento de origem estatal visando ao desenvolvimento nacional. Na América Latina, registram-se vários planos de desenvolvimento conduzidos pelo Estado, que marcaram uma época de importante expansão econômica (Saravia; Ferrarezi, 2006). No Brasil, os planos de desenvolvimento passaram a ter prevalência na agenda governamental a partir dos anos de 1950, sendo sua corrente de sustentação político-ideológica definida como nacional-desenvolvimentista, cuja origem foi o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) do Ministério da Educação e Cultura (Heidemann, 2009).

Já nos anos de 1980, como bem registram Saravia e Ferrarezi (2006), diante da necessidade de ações mais rápidas por parte dos governos, a intervenção estatal até então baseada no planejamento governamental migrou para o campo da política pública (*public policy*) e, a partir de daí, as políticas públicas ganharam destaque nos embates políticos. Observa-se que contribuíram para essa proeminência a adoção, pelos governos nacionais, de uma postura fiscal restritiva em substituição às políticas keynesianas e, no caso dos países em desenvolvimento, com democracia recente, também a falta de coalizão política em torno de ações públicas mais robustas e capazes de contribuir para a melhoria das condições de vida da população (Souza, 2006).

Assim, de modo geral, a política pública passou a ser entendida como a ação do governo delineada pela síntese dos embates travados entre os grupos de interesse (ou grupos políticos) de uma determinada sociedade. Para Dye (2009), a política pública é aquela política adotada e praticada por alguma instituição governamental e tem como características definidoras a legitimidade (obrigação legal das políticas governamentais), a universalidade (somente políticas governamentais são para todos) e a coerção (o governo pode punir os violadores de suas políticas).

Já na visão de Saravia e Ferrarezi (2006), a política pública constitui um conjunto de decisões que intervêm na realidade social e tem como finalidades últimas a justiça social, a democracia e a manutenção no poder. Souza (2006) entende que a política pública representa o momento em que os governos ditos democráticos transformam suas plataformas eleitorais em ações concretas que produzirão resultados na vida das pessoas. Para Höfling (2001), a política

pública nada mais é que a implementação pelo Estado de um programa projetado pelo governo e direcionado para um setor específico da sociedade.

À luz dessa definição de Höfling (2001), percebe-se que, no caso das políticas públicas para a agricultura familiar, até os anos de 1990, a ausência de reconhecimento do agricultor familiar como categoria social⁵ constituía importante obstáculo para a elaboração de políticas específicas. Entretanto, com a abertura política dos anos de 1980, o limiar da década de 1990 já acumulava uma série de ações, anteriormente reprimidas pelo Regime Militar, que propiciaram avanços no processo de delimitação conceitual e reconhecimento político-institucional da agricultura familiar.

À época, os movimentos sindicais rurais, fortalecidos após a abertura democrática, protagonizaram intenso embate político. Nesse processo, ressalta-se também a contribuição acadêmica, que, para além de caracterizar os agricultores familiares, segundo Schneider (2003), cumpriu a importante função de mostrar que a agricultura familiar havia sido legitimada pelo Estado na maioria dos países desenvolvidos. Exemplos dessa contribuição acadêmica são as produções de Veiga (1991) e de Abramovay (1992).

No âmbito do governo, entre os trabalhos que contribuíram para a atual definição institucional do agricultor familiar, merece destaque a produção FAO/Inra (1994), que permitiu classificar os estabelecimentos agropecuários existentes no Brasil em dois grupos distintos. Inspirada em estudos como os de Lamarche (1998), que define a unidade de produção familiar como aquela em que o trabalho e a propriedade estão vinculados à família, a referida pesquisa classificou os estabelecimentos agropecuários em patronais ou familiares, a saber:

- (a) O primeiro englobou aqueles nos quais ocorria a segregação entre gestão e trabalho, além de terem como características importantes o uso intensivo do trabalho assalariado, de tecnologia agrícola e especialização produtiva; e
- (b) O segundo grupo abarcou os estabelecimentos em que existia a junção entre gestão e trabalho, tendo ainda como características marcantes a diversificação da produção e emprego do trabalho assalariado apenas em caráter complementar.

Ainda nos anos de 1990, também merece registro a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁶, primeira política pública exclusiva para o

⁵ Ver, por exemplo, Schneider (2003).

⁶ Primeiro, em 1995, a Resolução CMN/BACEN/Nº 2.191 (Bacen, 1995) fixou condições de acesso à Linha de Ação Pronaf Crédito Rural; depois, em 1996, o Decreto nº 1.946/1996 (Brasil, 1996), instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

agricultor familiar, que contribuiu tanto para a consolidação do conceito de agricultura familiar quanto para dar à categoria legitimidade social e reconhecimento como segmento produtivo (Pereira; Nascimento, 2014).

Já na década de 2000, nessa perspectiva de avanço lento e gradual, a Lei 11.326/2006 representa o corolário do processo de reconhecimento da agricultura familiar resultante, como aqui destacado, de contribuições realizadas pelas entidades representativas dos agricultores, pela academia e, por fim, pelo próprio Estado, permitindo assim que a agricultura familiar se tornasse público-alvo de políticas públicas específicas, conforme bem documentado em Grisa e Schneider (2015).

Entretanto, a heterogeneidade existente dentro do que se convencionou chamar de agricultura familiar em certa medida dificulta a agenda e o desenho de políticas públicas que contemplem todo o universo de agricultores familiares. Essa diversidade⁷ do segmento foi motivo de advertência de Wanderley (1996), pois, para a autora, o conceito abarca tanto o camponês tradicional quanto agricultores modernos, já que, apesar de suas particularidades, essas categorias sociais guardam o mesmo vínculo entre propriedade, trabalho e família.

Como observado desde o Relatório FAO/Inca (1994), os agricultores familiares poderiam, em função da viabilidade econômica de seus estabelecimentos, ser divididos em pelo menos três categorias: (a) A Agricultura Familiar Consolidada, que reunia aqueles que podiam ser considerados empresas rurais devidamente integradas ao mercado do agronegócio; (b) A Agricultura Familiar de Transição, categoria intermediária, que embora tivesse pouco acesso às políticas públicas, apresentava viabilidade econômica e condições medianas de acesso ao mercado e à tecnologia; (c) A Agricultura Familiar Periférica, caracterizada pela inviabilidade econômica e pela dependência de intervenções públicas mais fortes, como a reforma agrária.

Desse modo, a Agricultura Familiar Consolidada poderia prescindir de intervenções específicas do Estado por se mostrar satisfatoriamente integrada ao mercado. No outro extremo, encontrava-se a Agricultura Familiar Periférica que, diante de condições tão adversas, se revelava inviável economicamente, o que demandava ações mais agressivas por parte do Estado, como a reforma agrária, pois sem acesso à terra, o crédito e a tecnologia também eram obstruídos. Por sua vez, a Agricultura Familiar de Transição, categoria intermediária, tornava-se o alvo prioritário das políticas públicas, que, partindo da disponibilidade de condições básicas para a produção,

⁷ Ressaltada também no último “ATLAS do espaço rural brasileiro”, IBGE (2020).

como a terra, forneceria instrumentos necessários à inserção desse segmento ao mercado, como crédito e tecnologia.

Essas constatações reforçam a ideia de que para alcançar a efetividade da intervenção pública é fundamental que as políticas sejam pensadas, desenhadas e calibradas de acordo com as características do potencial público-alvo. E, para o cumprimento desse propósito, a produção de dados e análises em um nível de detalhamento compatível com a diversidade da agricultura familiar brasileira é imprescindível.

3 Aspectos metodológicos

3.1 Delimitação da agricultura familiar

A delimitação oficial da agricultura familiar preserva a essência dos parâmetros metodológicos estabelecidos pela parceria FAO/Incrá (1994; 2000), que permitiu classificar os estabelecimentos agropecuários brasileiros em dois grupos: (a) agricultura não familiar – quando ocorre a segregação entre gestão e trabalho, aliada ao uso intensivo do trabalho assalariado, de tecnologia agrícola e especialização produtiva; e (b) agricultura familiar – quando ocorre junção entre gestão e trabalho, aliada à diversificação da produção e trabalho assalariado em caráter complementar.

Com o advento da Lei 11.326/2006 (Brasil, 2006), além de estabelecer beneficiários especiais – silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas e quilombolas – o Estado brasileiro passou a considerar como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que atenda, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- (a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- (b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- (c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei 12.512/2011)⁸;
- (d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

⁸ Redação original da Lei 11.326/2006: “tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento”.

Ao regulamentar a Lei 11.326/2006 (Brasil, 2006), o Decreto 9.064/2017 (Brasil, 2017), instituiu o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e fixou critérios para a classificação da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e do empreendimento familiar rural, quais sejam:

- (a) possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;
- (b) utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda⁹;
- (c) auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento¹⁰; e
- (d) ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar.

Por conseguinte, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2017, o IBGE classificou os estabelecimentos agropecuários que atendiam a esses requisitos legais vigentes em 2017, possibilitando assim a delimitação da agricultura familiar elegível a políticas públicas específicas para a categoria. As novas tabelas de dados disponibilizadas agora apresentam as informações mais recentes sobre os agricultores familiares do país, sendo possível conhecer a distribuição espacial, características dos estabelecimentos e dos produtores, dentre outras informações de extrema relevância para as pesquisas da área.

Registra-se que a alteração metodológica¹¹ na classificação da agricultura familiar entre os dois últimos censos agropecuários (2006 e 2017), decorrente da regulamentação legislativa destacada acima, resultou na desclassificação de um número considerável de pequenas unidades produtivas que não cumpriam mais todos os requisitos legais. A propósito, a comparação adequada entre os dados dos censos de 2006 e 2017 só é possível a partir da aplicação do algoritmo de delimitação de 2017 aos dados de 2006.

3.2 Recorte geográfico: o MATOPIBA

O MATOPIBA – acrônimo formado a partir das siglas dos estados Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – abarca 31 microrregiões geográficas (337 municípios), alcançando cerca de 73 milhões de hectares. Esse território, que desperta a atenção de agentes econômicos e políticos, inclusive estrangeiros, tem sido visto como a última fronteira agrícola do país, destacando-se

⁹ Após alteração promovida pelo Decreto 10.688/2021, a redação atual ficou assim: “utilizar, predominantemente, mão de obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento ou do empreendimento”.

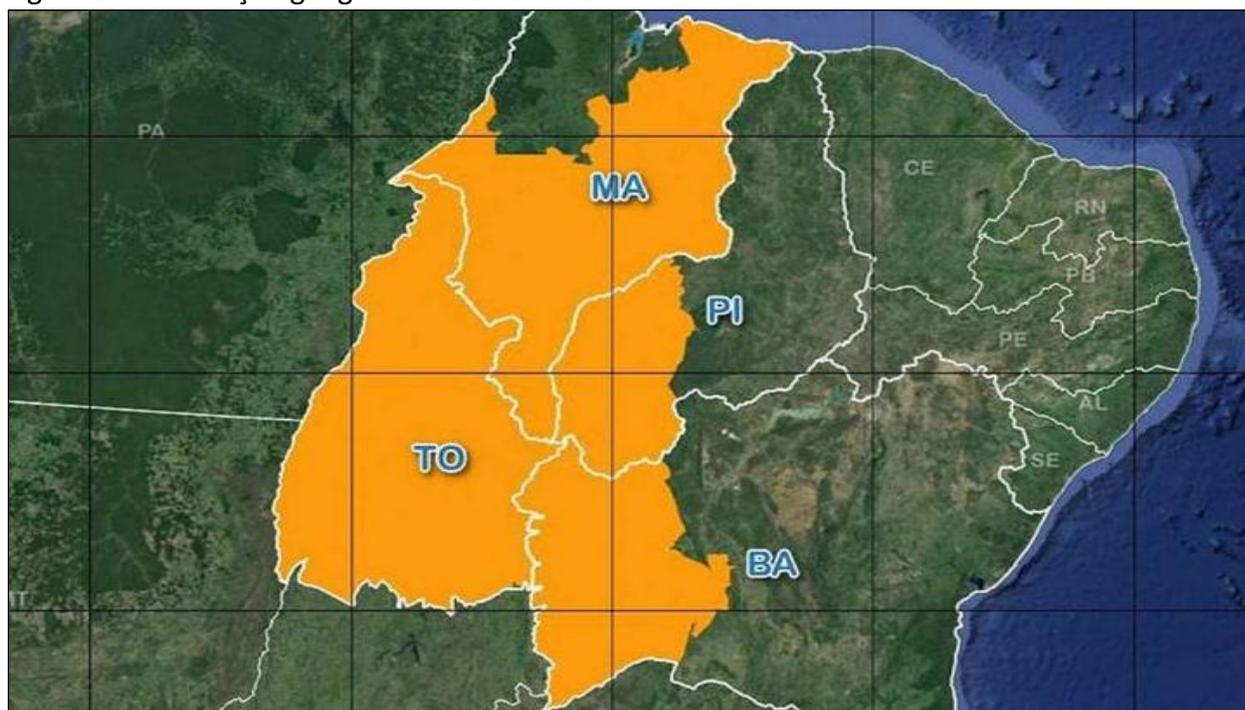
¹⁰ Quantificação do percentual mínimo exigido no Art. 3º, Inc. III, da Lei 11.326/2006.

¹¹ Para além da questão metodológica, como observado em Valadares (2022), a redução do quantitativo de estabelecimentos ocorre também em razão do significativo aumento das pequenas unidades produtivas com predomínio de mão de obra contratada e/ou de renda obtida fora dos estabelecimentos.

pelo abrupto aporte de investimentos e pela acelerada substituição das pastagens extensivas pela produção agrícola mecanizada, de larga escala, de alto padrão tecnológico, especializada em *commodities*, com destaque para soja, milho, algodão e criação de bovinos¹².

Como ilustrado na Figura 1, a área do MATOPIBA é composta por porções de terra provenientes dos quatro estados afetados: 32,8% oriundas do Maranhão (23.982.346 ha); 37,9% do Tocantins (27.772.052 ha, que correspondem à área total do estado); 11,2% do Piauí (8.204.588 ha) e 18,1% da Bahia (13.214.499 ha). Dos 73 milhões de hectares, apenas 21,4% (15.673.078 ha) estão legalmente atribuídos, incluindo: unidades de conservação (8.838.764 ha), terras indígenas (4.157.189 ha), projetos de assentamentos da reforma agrária (3.706.699 ha) e áreas quilombolas (249.918 ha). Conforme Magalhães e Miranda (2014), a cobertura vegetal é composta de formação savânica (61,2%), formação florestal (11,1%), vegetação secundária (8,1%) e formação pioneira (0,6%).

Figura 1- Delimitação geográfica do MATOPIBA



Fonte: Imagem adaptada a partir de <https://central.to.gov.br/image/145047?f=1>.

Em 2015, por meio do Decreto 8.447/2015 (Brasil, 2015), o governo brasileiro estabeleceu diretrizes para o PDA-MATOPIBA e instituiu seu Comitê Gestor. Posteriormente, com as mudanças ocorridas na política nacional, o referido normativo foi revogado pelo Decreto 10.473/2020 (Brasil, 2020). Recentemente, com a edição do Decreto 11.767/2023 (Brasil, 2023),

¹² Ver, por exemplo, Santos *et al.* (2024).

a proposta inicial foi recuperada e atualizada, de modo que o atual PDA-MATOPIBA tem por finalidade promover e coordenar políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida da população, com previsão de espaço para a participação dos setores organizados da sociedade local e objetivo expresso de ampliar e fortalecer a agricultura familiar da região.

Conforme explicitado na tabela 1, o estado do Maranhão participa com 15 microrregiões geográficas, 135 municípios, abrigando a maior parte dos estabelecimentos agropecuários (146.766). O estado do Tocantins está integralmente dentro da demarcação territorial do MATOPIBA, participando então com 8 microrregiões, 139 municípios e 63.808 estabelecimentos. O estado do Piauí participa com 4 microrregiões, 33 municípios e 22.641 estabelecimentos. Por fim, o estado da Bahia com 4 microrregiões, 30 municípios e 56.728 estabelecimentos.

Tabela 1 - Composição e características do MATOPIBA

Variáveis	Espaço geográfico				
	MATOPIBA	MA	TO	PI	BA
Microrregiões	31	15	8	4	4
Municípios	337	135	139	33	30
Área (ha)	73.173	23.982	27.772	8.205	13.214
Estabelecimentos	289.943	146.766	63.808	22.641	56.728
População rural (%)	34,7	38,0	21,2	39,7	42,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário (2017), do Censo Populacional (2010) e de Miranda *et al.* (2014).

Como aqui exposto, vasto e promissor para a produção de alimentos e matérias-primas, o MATOPIBA apresenta um quadro complexo de ocupação e uso do solo. Essa diversidade na ocupação e uso das terras, por si só, já exige do poder público mais atenção. Além disso, comparativamente à taxa nacional, a região conta ainda com grande parcela da população na zona rural, o que revela que no MATOPIBA ainda é possível evitar a repetição do processo de esvaziamento do campo observado em outras localidades do país, de modo especial nas áreas de cerrado¹³.

¹³ Para uma revisão do processo de ocupação do cerrado brasileiro ver, por exemplo, Diniz (2006). Sobre o risco de repetição do fenômeno de expulsão de agricultores mais pobres no MATOPIBA ver, por exemplo, Alves *et al.* (2015) e Maia (2014).

4 A agricultura familiar do MATOPIBA

No MATOPIBA, como destacado na tabela 2, a agricultura familiar elegível a políticas públicas específicas, nos termos do Decreto 9.064/2017 (Brasil, 2017), reúne 231.943 estabelecimentos agropecuários. O estado do Maranhão participa com 124.728 (53,8%), abrigando, assim, a maior parte das unidades familiares do território. O Tocantins, integralmente dentro do perímetro, contribui com 44.955 estabelecimentos (19,4%). O Piauí participa com 17.348 (7,5%) e a Bahia com 44.912 (19,4%).

Tabela 2 - Tipos de estabelecimentos agropecuários do MATOPIBA, em 2017

Tipo de agricultura	Espaço geográfico					
	MATOPIBA	MA	TO	PI	BA	
Agricultura familiar	(unid.)	231.943	124.728	44.955	17.348	44.912
	%	100,0	53,8	19,4	7,5	19,4
Não familiar	(unid.)	58.000	22.038	18.853	5.293	11.816
	%	100,0	38,0	32,5	9,1	20,4

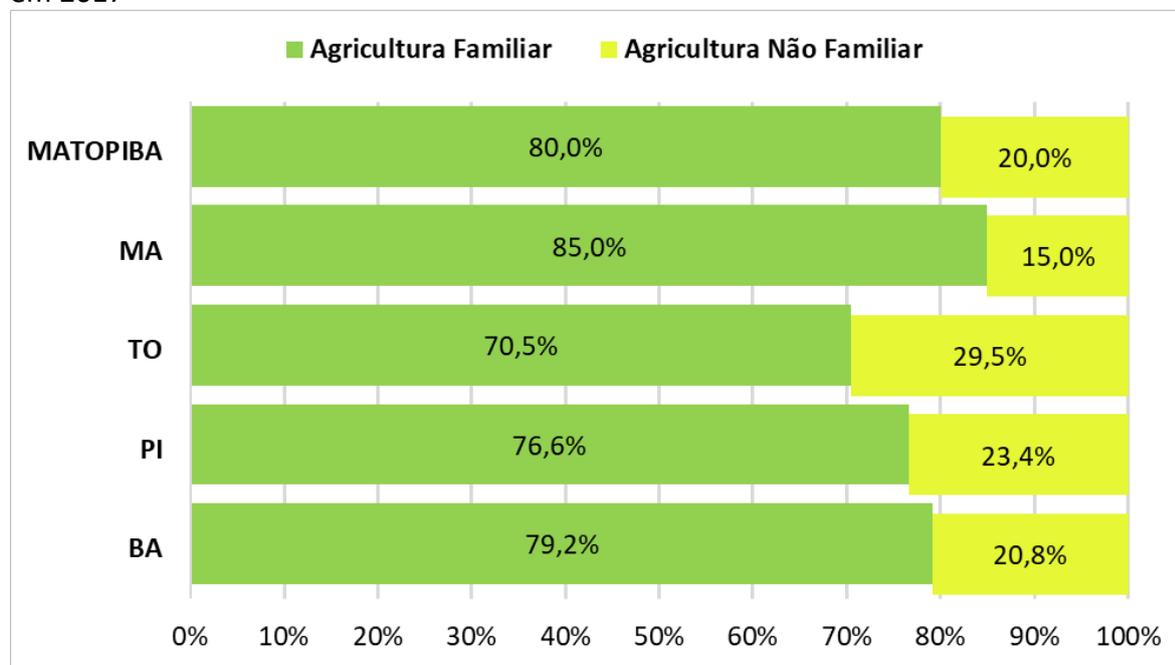
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

Dessa forma, em termos relativos, a presença da agricultura familiar no MATOPIBA supera a já elevada taxa nacional (76,8%), chegando a 80,0% do total dos estabelecimentos agropecuários (289.943). Como mostra a figura 2, no Maranhão, 85,0% dos estabelecimentos são familiares. No Tocantins, 70,5%. No Piauí e na Bahia, 76,6% e 79,2%, respectivamente. Em algumas microrregiões do estado do Maranhão as unidades classificadas como familiares representam mais de 90,0% do total: Lençóis Maranhenses (90,1%), Itapecuru Mirim (90,6%), Chapadinha (92,4%) e Codó (93,1%). No Tocantins, a maior proporção de estabelecimentos familiares ocorre na microrregião Bico do Papagaio (82,5%). No Piauí, em Chapadas do Extremo Sul Piauiense (80,8%) e, na Bahia, em Bom Jesus da Lapa (84,5%).

Além do aspecto quantitativo, ressalta-se que a agricultura familiar tem relevante papel socioeconômico tanto ao responder por parcela significativa das ocupações ligadas às atividades agropecuárias quanto ao contribuir para a segurança alimentar nacional, já que a produção da categoria é predominantemente voltada para o abastecimento do mercado interno. Valadares (2022) destaca ainda que, embora seja sempre lembrado como produtor de alimentos, o segmento também cumpre a importante função de favorecer a fixação das famílias no campo e a conformação econômica dos pequenos municípios, que representam a maior parte dos

municípios brasileiros¹⁴. Adicionalmente, o respeito aos direitos sociais, o caráter mais flexível e sustentável do processo produtivo e o maior impacto sobre o desenvolvimento local são frequentemente apontados como vantagens da produção de base familiar¹⁵.

Figura 2 - Participação da agricultura familiar nos estabelecimentos agropecuários do MATOPIBA, em 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

Por outro lado, os dados dos dois últimos censos agropecuários confirmaram um quadro de múltiplas carências dos agricultores familiares do MATOPIBA. Embora muitos deles tenham superado a questão estrutural da posse da terra, o constrangimento imposto pelo tamanho reduzido das propriedades, reflexo da forte concentração fundiária, alia-se a uma série de outras limitações. E, ao que tudo indica, o atual nível de integração ao mercado e de efetividade das políticas públicas ainda não é suficiente para a superação dessas adversidades, o que continua limitando a inserção socioeconômica, quando não colocando em risco a reprodução social.

Diante dessas circunstâncias, muitos vivem e produzem em condições bastante precárias e integram a estatística da pobreza rural¹⁶. O grupo que reúne de modo incontroverso condições para o bom desempenho da atividade agropecuária é bem reduzido, de maneira que para boa

¹⁴ De acordo com os dados do IBGE (2023), 3.797 (68,2%) possuem até 20 mil habitantes e concentram 15,3% da população do país.

¹⁵ Ver, por exemplo, Buainain e Garcia (2013). Ver também FAO (2005) e Delgado (2009).

¹⁶ Ver, por exemplo, Alves *et al.* (2015) e Porcionato *et al.* (2018).

parte as políticas sociais talvez sejam mais apropriadas do que as políticas agrícolas, como já sugerido para agricultores familiares em condições semelhantes em outras regiões do país¹⁷.

A despeito disso, ao permanecerem no espaço rural, além de constituírem público-alvo legítimo de políticas sociais diversas, esses agricultores podem também desenvolver atividades não agrícolas. Ademais, de acordo com suas características e potencialidades, devem ser considerados no plano de desenvolvimento do MATOPIBA, dadas as possíveis repercussões locais do plano, sobretudo nas dimensões econômica, social e ambiental. Para tanto, como já enfatizado, dados e análises que tratem das especificidades desses agricultores são fundamentais.

4.1 Trabalho e renda

De modo geral, trabalhos recentes¹⁸ têm revelado a gradativa perda de importância do fator trabalho na função de produção agrícola. Aliás, trabalho e terra têm perdido importância comparativamente à tecnologia¹⁹. Entretanto, é preciso observar que, a despeito do inegável avanço tecnológico do setor, o acesso à tecnologia é bastante desigual, como será detalhado mais à frente. Na agricultura familiar, a alteração da estrutura produtiva é mais lenta, de forma que a quantidade de mão de obra disponível no estabelecimento continua sendo decisiva para o resultado produtivo.

Quanto ao trabalho da própria família, os normativos que atualmente tratam da classificação da agricultura familiar brasileira, já destacados na metodologia, refletem a delimitação conceitual de agricultura familiar registrada na literatura especializada e que, por aqui, ganhou espaço político-institucional ao longo dos anos de 1990. Ou seja, uma de suas características definidoras é o predomínio da mão de obra familiar sobre eventual mão de obra contratada.

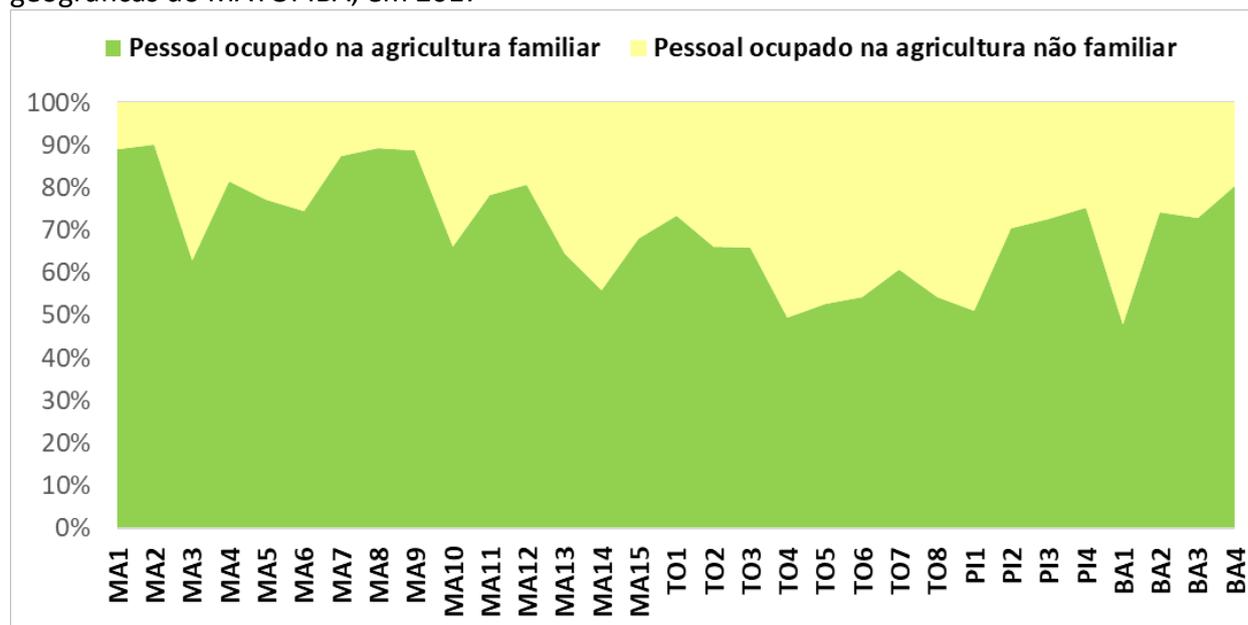
No MATOPIBA, como evidenciado na figura 3, cerca de 72,0% do pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários estão vinculados a estabelecimentos familiares. Em todos os estados que compõem o território essa proporção é consideravelmente elevada, chegando em algumas microrregiões, sobretudo no Maranhão, a ultrapassar 80,0%. Nesse quesito, o Tocantins é o estado que apresenta a menor proporção, mesmo assim a participação ainda é alta (60,7%).

¹⁷ Ver, por exemplo, Guanziroli *et al.* (2014) e Aquino *et al.* (2014).

¹⁸ Ver, por exemplo, Alves *et al.* (2012).

¹⁹ Conforme Vieira Filho (2022), a tecnologia é responsável por cerca de 60,0% do crescimento produtivo do setor.

Figura 3 - Pessoal ocupado na agricultura familiar e na agricultura não familiar por microrregiões geográficas do MATOPIBA, em 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

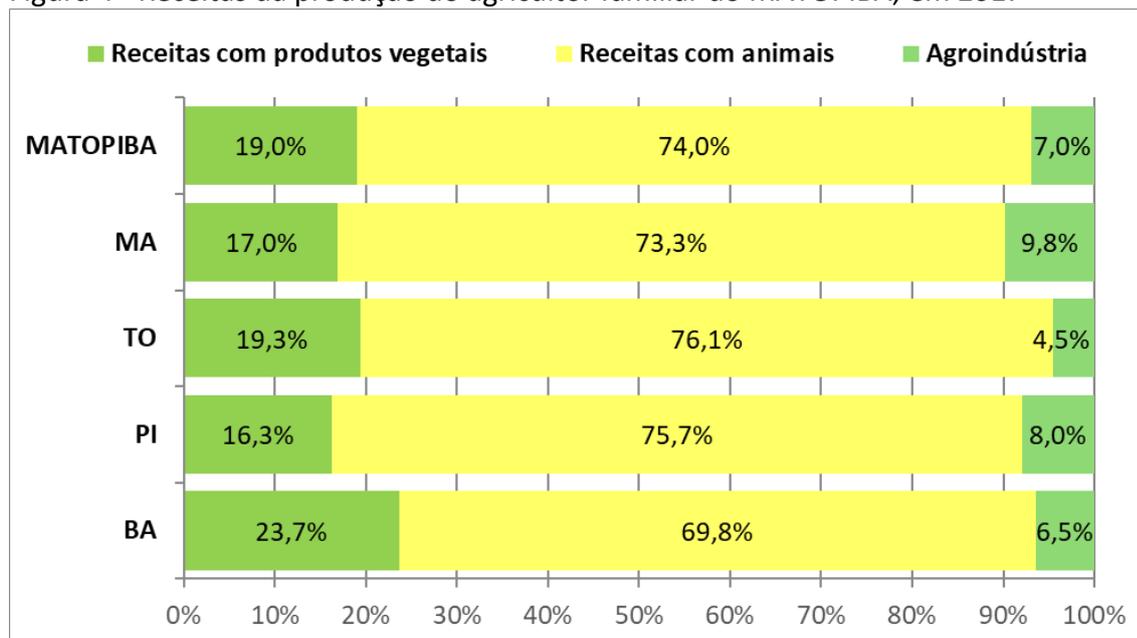
Com relação aos rendimentos do trabalho, 68,4% dos estabelecimentos informaram ter obtido receita proveniente da produção do estabelecimento. Na média das microrregiões do MATOPIBA, as receitas provenientes da produção agrícola do estabelecimento – animais, vegetais e/ou agroindústria – respondem por mais da metade da renda (54,5%). No Tocantins chega a 70,5%. Outras receitas do produtor²⁰, como aposentadorias e pensões, têm participação importante sobretudo nas microrregiões do Piauí e da Bahia. Por fim, registra-se que, dada sua natureza de eventualidade, a conta “outras receitas do estabelecimento” tem participação residual²¹.

Quanto à origem das receitas (Figura 4), há uma considerável vantagem das receitas obtidas com animais e seus produtos (74,0%) em relação às receitas decorrentes da produção vegetal (19,0%) e da produção agroindustrial (7,0%), sendo a distribuição bastante semelhante nos quatro estados. As receitas da produção animal prevalecem em todas as microrregiões e chegam a 91,1% em Cotegipe (BA). Já a participação das receitas derivadas da agroindústria apresentou destaque nas microrregiões Lençóis Maranhenses (32,7%) e Baixo Parnaíba Maranhense (33,4%).

²⁰ Aposentadorias ou pensões, rendas obtidas em atividades fora do estabelecimento, prêmio de Programa Garantia Safra, prêmio de Programa Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar, recebimento do Programa Nacional de Habitação Rural Minha Casa Minha Vida, pagamento por serviços ambientais (Bolsa Verde e Programas Estaduais), recursos de programas das três esferas de governo.

²¹ Desinvestimentos, serviço de turismo rural, exploração mineral, atividade de artesanato, tecelagem etc.

Figura 4 - Receitas da produção do agricultor familiar do MATOPIBA, em 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

4.2 Crédito e assistência técnica

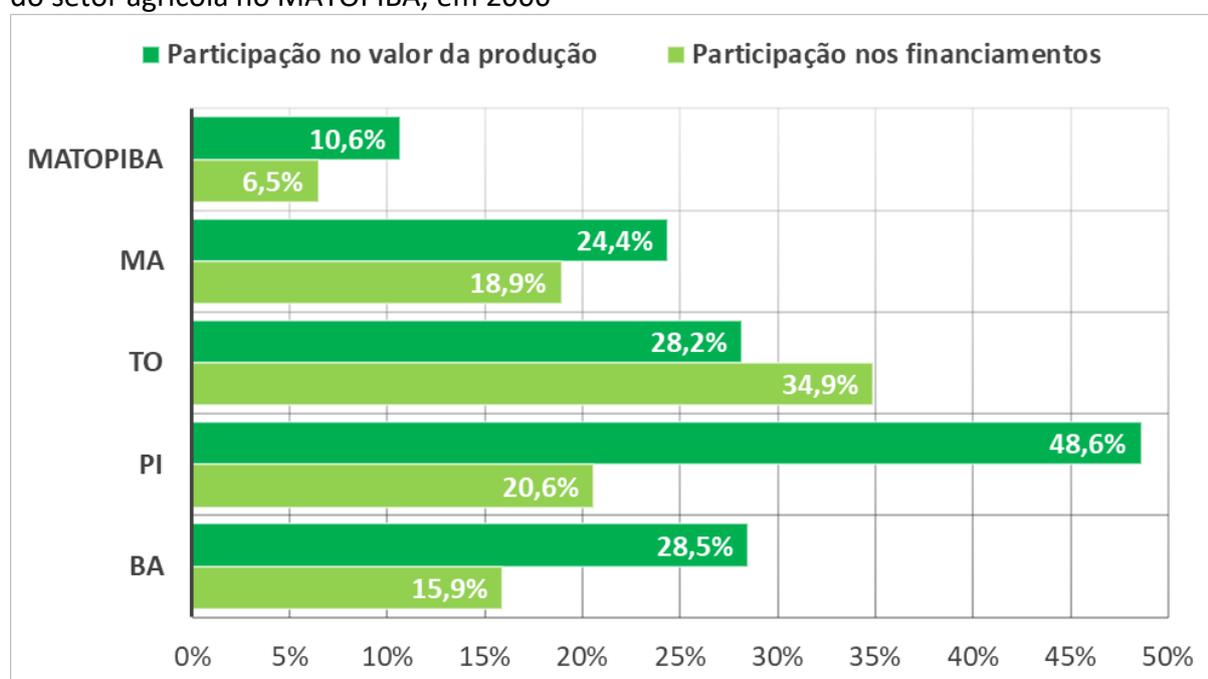
Para diversos autores, a exemplo de Schumpeter, o crédito é o motor do progresso – ou seja, “[...] onde não há nenhum poder direto dos líderes de dispor dos meios de produção, o desenvolvimento é em princípio impossível sem o crédito” (Schumpeter, 1997, p. 110). Para Bacha (2004), o crédito rural integra um conjunto de políticas agrícolas que, dadas as inseguranças geradas por clima e preços, são indispensáveis para reduzir o risco do investimento e estimular o agricultor a produzir. No caso específico da agricultura familiar, além da política de crédito, Conti e Roitman (2011) acrescentam como fundamentais as políticas de assistência técnica e de aquecimento da demanda.

No Brasil, em que pese a longa trajetória do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – instituído em 1965, pela Lei 4.829 (Brasil, 1965) –, o crédito rural historicamente privilegiou os médios e grandes produtores das regiões Sul e Sudeste, que destinavam seus produtos ao mercado externo. Além da orientação governamental ser favorável aos exportadores, esse segmento era também preferido pelo setor bancário, pois operava maiores quantias e tinha garantia real a oferecer (a propriedade legal das terras). Mesmo depois da implantação do Pronaf – linha de crédito específica para o agricultor familiar –, ainda persistiram distorções na distribuição do crédito, a exemplo da concentração regional²².

²² A Região Sul do país chegou a absorver bem mais da metade do total de recursos contratados, apesar do maior público-alvo da política ter sempre estado na Região Nordeste. Ver, por exemplo, Aquino e Teixeira (2005).

No MATOPIBA, em 2017, apenas 11,6% dos estabelecimentos da agricultura familiar tiveram acesso a algum tipo de crédito²³. Sendo assim, verifica-se que apesar dos avanços alcançados com a implementação do Pronaf, a participação da agricultura familiar no montante de recursos do crédito rural continua longe de ser condizente com a sua contribuição para a produção do setor agrícola. Aliás, esse é de fato um descompasso histórico, que pode ser evidenciado pelo confronto entre a contribuição da categoria para o valor total da produção e a sua participação nos financiamentos do setor (Figura 5). Em 2006, a diferença era de 4,1 p.p., haja vista que, apesar de contribuir com 10,6% do valor total da produção, a agricultura familiar acessava apenas 6,5% do crédito. No Piauí, essa discrepância chegava a 28,0 p.p.

Figura 5 - Participação da agricultura familiar no valor total da produção e no montante de crédito do setor agrícola no MATOPIBA, em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006.

Em relação à assistência técnica, o quadro também continua bastante semelhante ao revelado pelo Censo Agropecuário de 2006, pois 95,2% dos agricultores familiares informam que não receberam assistência técnica. Com exceção do Tocantins, onde cerca de 10,0% dos estabelecimentos receberam orientação pelo menos ocasionalmente, nas microrregiões dos demais estados, mais de 90,0% não receberam sequer uma visita técnica no período de referência. Para agravar a situação, grande parte desses agricultores (66,3%) também não

²³ O Pronaf foi utilizado por 31,6% desses estabelecimentos.

participa de qualquer entidade representativa, tais como cooperativas, sindicatos, associações²⁴. Os maiores índices de agricultores integrando alguma entidade representativa foram encontrados em Lençóis Maranhenses – MA (64,6%) e Médio Mearim – MA (60,1%).

4.3 Terra e outros insumos

No Brasil, o processo de modernização conservadora²⁵, intensificado a partir dos anos de 1960, possibilitou que o campo se desenvolvesse sem reformas estruturais, mas se apoiando nos avanços tecnológicos apropriados pelos proprietários de grandes extensões de terras. Além da ausência de reforma agrária²⁶, suplantada pelo Golpe Militar de 1964, prevaleceu durante o período subsequente a sobrevalorização da agricultura não familiar.

Nesse contexto, a concentração da produção agropecuária era vista como um movimento natural e a reforma agrária se tornava convenientemente dispensável, pelo menos do ponto de vista econômico (Buainain *et al.*, 2003). O índice de Gini, por exemplo, revela que a concentração de terra no país, embora menos alardeada, é bem superior à concentração de renda e, como revela a figura 6, está também refletida na distribuição de terras do MATOPIBA.

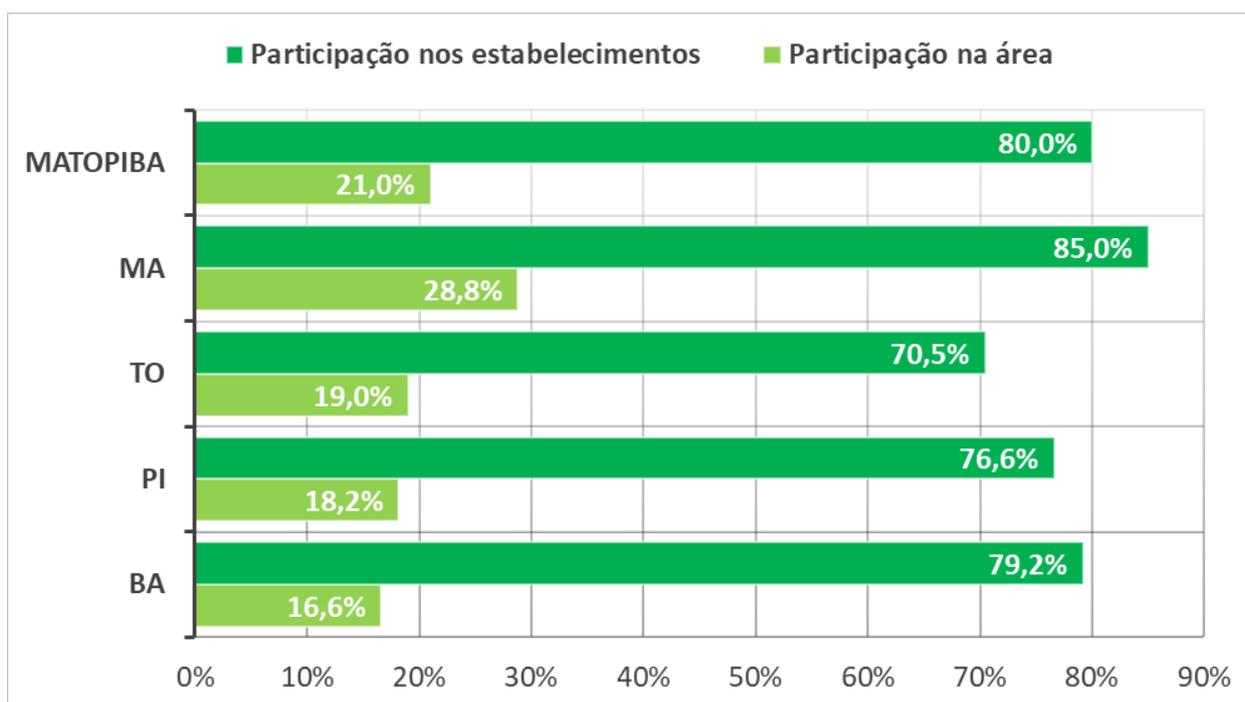
A exemplo do que acontece no resto do país, os estabelecimentos familiares do MATOPIBA representam a grande maioria dos estabelecimentos agropecuários existentes na região (80,0%), mas têm inegavelmente uma participação acanhada (21,0%) na área total ocupada pelo conjunto dos estabelecimentos agropecuários. Em todos os estados do território é grande o contraste entre essas duas variáveis, reproduzindo os elevados índices de concentração fundiária do país. Mesmo no estado do Maranhão, onde os estabelecimentos familiares ocupam maior fatia das terras (28,8%), a participação ainda pode ser considerada pequena, haja vista que lá a agricultura familiar representa 85,0% do total de estabelecimentos. No caso Piauí, a área ocupada pela agricultura familiar alcança somente 16,6% do total.

Figura 6 - Participação da agricultura familiar no número de estabelecimentos agropecuários e na área ocupada pelo conjunto dos estabelecimentos do MATOPIBA, em 2017

²⁴ Sobre importância e experiências dessas organizações ver, por exemplo, Guanzioli (2013) e Vieira Filho (2022).

²⁵ Uma revisão sobre o chamado pensamento conservador da “modernização agrícola sem reforma agrária”, dominante após o Golpe de 1964, pode ser encontrada em Delgado (2005).

²⁶ Apesar de ter sido regulamentada por meio do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964 (Brasil, 1964), a reforma agrária foi abandonada pelo governo durante a Ditadura. Inclusive, o índice de Gini chegou a indicar reconcentração de terras nesse período, pois de 1967 para 1978 variou de 0,836 para 0,854 (Inkra, 2001).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

Em média, os estabelecimentos familiares do MATOPIBA possuem cerca de apenas 35,3 ha de área²⁷, sendo que o Maranhão (24,5 ha) está no extremo inferior e o Tocantins (64,9 ha) no extremo superior, como detalhado na tabela 3. A propósito, entre as críticas sobre a classificação legal da agricultura familiar no Brasil, está a limitação do tamanho da propriedade a apenas quatro módulos fiscais²⁸, uma vez que o limitado acesso à terra acaba por inibir a capacidade produtiva, sobretudo em regiões com terras menos férteis. Ademais, a dinâmica de vida e produção familiar são também mantidas em propriedades um pouco maiores.

Tabela 3 - Disponibilidade de terra e outros insumos nos estabelecimentos da agricultura familiar do MATOPIBA, em 2017

Variáveis	Espaço geográfico				
	MATOIPIBA	MA	TO	PI	BA
Área média do estabelecimento (ha)	35,3	24,5	64,9	39,7	28,3
Tratores (%)	2,2	1,3	4,5	1,5	1,7
Energia elétrica (%)	71,2	63,6	87,4	69,7	77,0
Adbos (%)	16,8	14,4	25,5	8,1	18,1
Agrotóxicos (%)	26,7	36,0	17,2	15,0	21,0
Irrigação (%)	6,5	3,9	3,8	4,7	16,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

²⁷ Mesmo que ainda distante de quatro módulos fiscais, é válido registrar que houve aumento no tamanho médio dos estabelecimentos familiares do MATOPIBA. No Censo Agropecuário de 2006, essa média era de 28,0 ha.

²⁸ Ver, por exemplo, Vieira Filho e Conceição (2010).

Além do acesso restrito à terra, o aparato tecnológico disponível em grande parte dos estabelecimentos familiares é muito limitado, mesmo quando se leva em conta itens básicos da agricultura moderna, como energia elétrica (71,2%), agrotóxicos (26,7)%, adubação (16,8%), irrigação (6,5%) e tração mecânica (2,2%).

4.4 Produção, mercado e políticas públicas

A produção do agricultor familiar do MATOPIBA geralmente ocorre em área própria, já que em 71,7% dos estabelecimentos constata-se a propriedade legal da terra²⁹ – o que além de conferir segurança jurídica ao produtor, em tese facilitaria o acesso ao crédito e o aporte de outros insumos. A maior parte da produção realizada nessas propriedades é para o autoconsumo (80,0%), sendo que, nesse aspecto, o Tocantins destoa dos demais estados do território, uma vez que mais da metade da produção tocantinense (59,2%) é destinada à comercialização.

Como evidenciado na tabela 4, o valor médio da produção total dos estabelecimentos no período de referência da pesquisa é consideravelmente baixo (R\$ 14.034), situando-se bem aquém da média nacional (R\$ 30.041) e refletindo as múltiplas restrições que envolvem esse conjunto de agricultores, tais como baixa qualificação, escassez ou aversão ao crédito, assistência técnica esporádica, falta de organização, de insumos básicos, de tecnologia e, sobretudo, de informações.

Tabela 4 - Produção dos estabelecimentos da agricultura familiar do MATOPIBA, em 2017

Variáveis	Espaço geográfico				
	MATOPIBA	MA	TO	PI	BA
VBP/estabelecimento (R\$)	14.034,8	10.653,5	24.781,0	7.517,2	11.724,5
VBP/homem (R\$)	3.365,1	2.418,6	7.553,4	1.356,9	2.786,4
VBP/ha (R\$)	291,5	307,0	324,9	112,0	275,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2017.

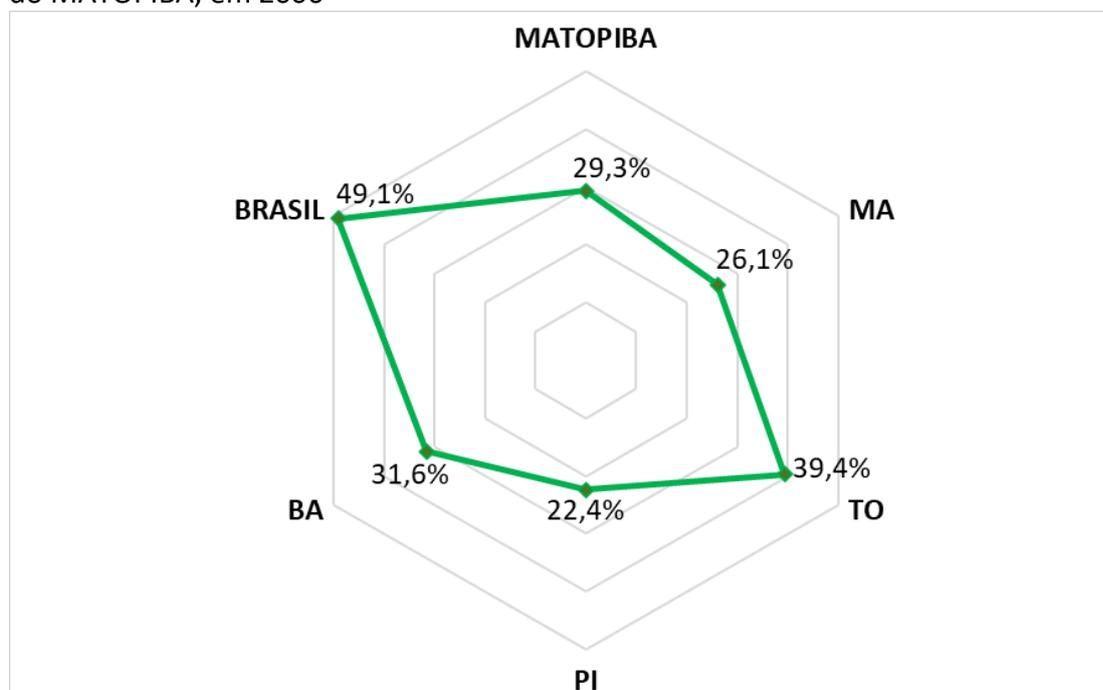
O grau de integração desses agricultores familiares ao mercado é historicamente baixo. Considerando a tipologia FAO/Inra (2000) e tabulações especiais do Censo Agropecuário de 2006, apenas 29,4% foram classificados como integrados³⁰, sendo que as médias das parcelas pertencentes aos estados da Bahia e do Tocantins são mais altas que as do Piauí e do Maranhão,

²⁹ No Maranhão, apenas 60,5% são proprietários. Nos demais estados, essa proporção fica acima de 80,0%.

³⁰ Como reafirmado por Vieira Filho (2022), há uma parcela dos agricultores familiares altamente competitiva e capaz de incorporar novos insumos.

conforme detalhado na figura 7. De modo geral, os dados corroboram a informação de que boa parte desses agricultores produz apenas para o autoconsumo e, certamente, além de não participarem do mercado, também não respondem adequadamente aos estímulos das políticas agrícolas, a exemplo da política de crédito (Pronaf).

Figura 7 - Grau de integração ao mercado dos estabelecimentos da agricultura familiar do MATOPIBA, em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006.

Nota: Adota-se aqui a tipologia dos agricultores familiares proposta no estudo FAO/Inra (2000).

Como agravante da condição de múltiplas carências, o baixo grau de instrução dos agricultores também não favorece o acesso a insumos tecnológicos e, mais que isso, pode dificultar também o alcance e possíveis efeitos das políticas públicas direcionadas para esse público – o nível de analfabetismo, por exemplo, é consideravelmente elevado (38,5%). Em todos os estados que contribuem para a constituição do território o índice de analfabetismo é preocupante³¹, sendo maior na parcela de agricultores localizada no estado do Maranhão (44,6%). E quando se observa a parcela alfabetizada dos agricultores, constata-se que grande parte tem, no máximo, o ensino fundamental incompleto. Ou seja, o quadro é crítico.

Não obstante, essa parcela aparentemente menos apta para as atividades agrícolas não deixa de ser composta por agricultores que, ao permanecerem no espaço rural, podem

³¹ No Brasil, considerando todos os tipos de estabelecimentos, metade dos informantes não teria instrução suficiente para a implementação de uma intensificação tecnológica da produção (Vieira Filho, 2022).

desenvolver também atividades não agrícolas relevantes³², além de certamente constituírem público-alvo legítimo de diversas políticas sociais, como o programa bolsa-família e benefícios previdenciários. Ademais, com pouca escolarização, as chances de ocupação digna em atividades urbanas também não são grandes. Nesse sentido, como o MATOPIBA ainda conta com elevada proporção de população rural, ainda é oportuno pensar em estratégias de desenvolvimento rural que estimulem a permanência e o trabalho no campo, que inibam a aglomeração descontrolada no entorno das cidades e suas consequências socioeconômicas indesejáveis e conhecidas, como, por exemplo, o desemprego, o subemprego e toda a sorte de mazelas sociais daí derivadas.

Em outras palavras, ainda há nessa região a possibilidade de se evitar o processo de esvaziamento demográfico do espaço rural, o que deve ser oportunamente considerado no âmbito do PDA-MATOPIBA. Aliás, admitindo-se que a agricultura familiar tende a produzir bons efeitos locais, sobretudo em termos sociais e ambientais, é oportuno, como sugerido por Buainain *et al.* (2013), que se avalie se o promissor posto de grande produtor de alimentos e matérias-primas será ocupado por um MATOPIBA fundado apenas na produção de larga escala (grandes propriedades) ou se se admitirá, via ação estatal, a integração de pelo menos parcela significativa da agricultura familiar existente na região.

De antemão, supondo que seja do interesse do Estado e da sociedade brasileira manter pelo menos parte desses agricultores familiares no campo, impõe-se a necessidade de ampliar e aprimorar políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, sendo inclusive possível reconhecer certo consenso entre os estudiosos da área sobre isso.

Nesse sentido, entre outras medidas, revelam-se importantes: estimular o cooperativismo; aperfeiçoar o Pronaf e a atuação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater); fortalecer o programa de compra antecipada; facilitar o acesso à assistência técnica e ao crédito para a compra de terra, máquinas e equipamentos; ampliar espaços e possibilidades de participação dos agricultores no desenho e na gestão dessas políticas.

5 Considerações finais

De um lado, buscou-se neste trabalho considerar a complexidade da promissora fronteira agrícola do país denominada MATOPIBA; de outro lado, teve-se por objetivo caracterizar a

³² Ver, por exemplo, Buainain e Garcia (2013).

agricultura familiar dessa região a partir dos dados produzidos pelos dois últimos censos agropecuários, bem como refletir sobre suas atuais condições, desafios e possibilidades.

Apesar do potencial econômico, razão de maior entusiasmo e proeminência do MATOPIBA, alterar a dinâmica produtiva de um espaço geográfico tão complexo – permeado por unidades de conservação ambiental, assentamentos da reforma agrária, terras indígenas, áreas quilombolas, projetos de regularização fundiária, pequenas e grandes propriedades – pode acarretar uma série de repercussões econômicas, sociais e ambientais, algumas delas sabidamente indesejáveis e de difícil reparação, a exemplo das contradições que envolvem a implantação do Projeto Agrícola Campos Lindos³³.

Primeiramente, é preciso reconhecer que a agricultura familiar identificada no MATOPIBA cumpre relevante função socioeconômica, ocupando cerca de 72,0% das pessoas vinculadas a estabelecimentos agropecuários, que extraem 68,4% de suas receitas da produção agrícola. Por outro lado, de modo geral, as variáveis condicionantes da produção, aqui analisadas, impõem forte restrição ao segmento familiar – a começar pelo limitado acesso à terra, já que, apesar de representar a maioria dos estabelecimentos existentes na região (80,0%), o segmento detém apenas 21,0% da área total ocupada pelo conjunto dos estabelecimentos. Em média, cada estabelecimento familiar possui cerca de apenas 35,3 ha, refletindo assim o elevado índice de concentração fundiária do território nacional, o que além de restringir sobremaneira as possibilidades de produção também contribui para o aumento dos conflitos no campo³⁴.

Paralelamente, até o momento, políticas públicas consideradas fundamentais para o setor agrícola não parecem efetivas para a categoria, dadas as constatações extraídas dos dois últimos censos agropecuários. Em 2017, por exemplo, apenas 11,6% dos estabelecimentos da agricultura familiar tiveram acesso a algum tipo de crédito e somente 4,8% informaram que receberam assistência técnica. Na mesma linha, o emprego de insumos tecnológicos também é inexpressivo, mesmo quando se leva em conta itens básicos da agricultura moderna, como a tração mecânica e a adubação. Para agravar ainda mais a situação, grande parte desses agricultores (66,3%) também não participa de qualquer entidade representativa³⁵ e possui baixa escolarização, sendo que 38,5% não sabem sequer ler e escrever.

Assim, além das severas restrições de acesso à terra e à tecnologia, concorrem em desfavor do agricultor familiar dessa região limitações pessoais e um ambiente institucional

³³ Em Campos Lindos – TO, que liderou *rankings* de produção de soja e de pobreza. Ver Cifuentes (2013).

³⁴ Conforme dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2022, foram registrados 2.018 conflitos no campo.

³⁵ Para Vieira Filho (2022), participar de cooperativas facilita a ter informações sobre crédito rural e tecnologias.

debilitado, que dificulta não só a produção agrícola e a integração ao mercado, mas até mesmo a reprodução social da família. Em síntese, os dados revelam uma dura realidade permeada pela combinação de inúmeras restrições: propriedades muito pequenas, com o emprego de tecnologia defasada, praticamente sem assistência técnica e sem interação entre os agricultores, que, em sua maioria, têm um nível de instrução muito baixo.

Nesse cenário de tamanha adversidade, é inegável que o acesso ao mercado e às próprias políticas públicas resta sensivelmente prejudicado. Além da expressiva maioria dos agricultores não estar integrada ao mercado (cerca de 70,0%), boa parte nem responde aos estímulos de políticas agrícolas como o próprio Pronaf. Desse modo, prevalece entre eles a produção para o autoconsumo (80,0%), sendo bastante reduzido o grupo que reúne condições mínimas para o bom desempenho da agropecuária, resultando em baixos índices de produção e produtividade.

Contudo, a despeito das adversidades, ao permanecerem no espaço rural, esses agricultores podem também desenvolver atividades não agrícolas, além de certamente constituírem público-alvo legítimo de políticas públicas que podem inibir a expulsão ou a fuga do campo. Nesse aspecto, o atual PDA-MATOPIBA – que objetiva promover e coordenar políticas visando à melhoria da qualidade de vida da população, bem como ampliar e fortalecer a agricultura familiar local – pode representar de fato uma guinada em direção ao desenvolvimento rural. Para tanto, à luz da Carta Magna e do próprio Decreto 11.767/2023, assim como supondo que o processo seja conduzido sob a orientação de um governo aberto³⁶, é imprescindível garantir a participação efetiva dos agricultores e dos setores organizados da sociedade local na elaboração e na gestão desse plano de desenvolvimento.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

ALVES, E.; SOUZA, G. da S. e.; GOMES, E. G.; MAGALHÃES, E.; ROCHA, D. de P. Um modelo de produção para a agricultura brasileira e a importância da pesquisa da Embrapa. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 21, n. 4, p. 35-59, out./nov./dez. 2012.

ALVES, E.; SOUZA, G. da S.; MIRANDA, E. E. de. **Renda e pobreza rural na região do MATOPIBA**. 2015. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1037448/1/NT10RendaPobrezaMATOPIBA.pdf>. Acesso em: 21 de abr. de 2024.

AQUINO, J. R. de; RADOMSKY, G. F. W.; SPOHR, G.; PEÑAFIEL, A. P. P.; RADOMSKY, C. W. Dimensão e características do público potencial do grupo B do Pronaf na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. *In*: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). **Aspectos**

³⁶ No Brasil, no âmbito da Parceria para Governo Aberto, está vigente o 6º Plano de Ação (2023-2027).

multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006. Brasília: IPEA, 2014.

AQUINO, J. R. de; TEIXEIRA, O. A. Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: a experiência do PRONAF em São Miguel, no Nordeste brasileiro. *In: Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, vol. 2, nº 54, 2005.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. *In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, nº 39, 1995.

BACEN. **Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995.** Institui a linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 1995. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 de jul. de 2023.

_____. **Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015.** Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 de jan. de 2024.

_____. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e dá outras providências. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 de jan. de 2024.

_____. **Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020.** Revoga, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 de jun. de 2023.

_____. **Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021.** Altera o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e dá outras providências. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 de jan. de 2024.

_____. **Decreto nº 11.767, de 1º de novembro de 2023.** Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial do Matopiba e institui o seu Comitê Gestor. 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 de mar. de 2024.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Estatuto da Terra. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 6 de fev. de 2023.

_____. **Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965.** Institucionaliza o crédito rural. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 de fev. de 2024.

_____. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 de dez. de 2023.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 de jun. de 2023.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** 20ª ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, v. 22, n. 2, p. 105-121, 2013.

- BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda têm alguma chance como agricultores. *In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. (Orgs.). A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: Ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013.
- BUAINAIN, A. M., ROMEIRO, A. R., GUANZIROLI, C. E. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. *In: Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, nº 10, pp. 312-347, jul/dez, 2003.
- CIFUENTES, J. E. M. **Agronegócio e acumulação por espoliação: o enclave da soja em Campos Lindos - Tocantins**. Tese de Doutorado. UNB, 2013.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo, Brasil 2022*. Goiânia: CPT Nacional, 2023.
- CONTI, B. M. de; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. *In: Revista do BNDES 35*, pp. 131-168, jun. 2011.
- DEL GROSSI, M. *et al.* **Comunicação de pesquisa. Delimitando a agricultura familiar nos censos brasileiros**. Revista NECAT, v. 8, n. 16, jul.-dez. 2019.
- DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- DELGADO, N. G. **Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>. Acesso em: 7 de nov. de 2012.
- DINIZ, B. P. C. **O Grande Cerrado do Brasil Central: geopolítica e economia**. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da FFLCH/USP, 2006.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.
- FAO. Um estudo de caso do PRONAF nos municípios de Orizona e Davinópolis no Estado de Goiás. *In: Oficina Regional da FAO para América Latina e o Caribe*. Santiago, 2005.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, 1994.
- _____. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- GUANZIROLI, C. E. Mercados viáveis para a inserção econômica dos agricultores familiares. *In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. (Orgs.). A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: Ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013.
- GUANZIROLI, C. E.; VIDAL, M. de F.; SABBATO, A. di; Evolução da agricultura familiar nordestina: uma análise comparativa entre os dois censos agropecuários. *In: Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 45, p. 80-91, 2014 (suplemento especial).
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *In: Cadernos CEDES [online]*, vol. 21, nº55, pp. 30-41, 2001.

- IBGE. **ATLAS do espaço rural brasileiro**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 21 de fev. de 2024.
- IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Censos Agropecuários de 2006 e 2017. Disponível em: www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 3 de dez. de 2023.
- INCRA. **O Brasil desconcentrando terras – índice de Gini**. Brasília: Incra, mimeo, 2001.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura familiar: do mito à realidade**. Campinas: Unicamp, 1998.
- MAGALHÃES, L. A.; MIRANDA, E. E. de. **MATOPIBA: Quadro natural**. Campinas, SP: Embrapa GITE, 2014. Disponível em: https://www.embrapa.br/gite/publicacoes/NT5_Matopiba_Quadro_Natural.pdf. Acesso em: 16 de fev. de 2016.
- MAIA, A. G. O esvaziamento demográfico rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.
- MIRANDA, E. E. de.; MAGALHÃES, L. A.; CARVALHO, C. A. de. **Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA**. Campinas, SP: Embrapa GITE, 2014. Disponível em: www.embrapa.br/gite/publicacoes/NT1_DelimitacaoMatopiba.pdf. Acesso em: 16 de fev. de 2016.
- PEREIRA, E. L.; NASCIMENTO, J. S. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba/SP, vol. 52, nº 01, p. 139-156, jan/mar, 2014.
- PORCIONATO, G. L.; CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Aspectos sociais do Matopiba: análise sobre o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social**. Brasília: Ipea, maio 2018. (Texto para discussão, 2387).
- SANTOS, L. F. *et al.* Padrões espaciais da produção agropecuária no Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA). **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio>. Acesso em: 21 de out. de 2024.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas (Coletânea de Políticas Públicas)**. Brasília: ENAP, 2006 (vols. 1 e 2).
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In*: **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 20-45, jul/dez, 2006.
- VALADARES, A. **O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017: um panorama e sinais de mudança**. Brasília, DF: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2735).
- VEIGA, J. E. da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.
- VIEIRA FILHO, J. E. R. **Indicadores de produtividade e sustentabilidade do setor agropecuário brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, jun. 2022. (Nota Técnica, n. 29).
- VIEIRA FILHO, J. E. R.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Censo Agropecuário 2006: uma crítica ao recorte metodológico**. Brasília, DF: Ipea, 2010. (Boletim Radar, n. 6).
- WANDERLEY, M. de N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. *In*: **Anais do Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu/MG, 1996.