

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES




UFRGS
EDITORA


PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO RURAL - UFRGS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P767 Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, gráficos, mapas, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas – Agricultura familiar. 4. Políticas agrícolas. 5. Segurança alimentar – Políticas. 6. Desenvolvimento territorial – Políticas. 7. Políticas ambientais. 8. Políticas agrárias. 9. Políticas sociais. 10. Ciência – Tecnologia. 11. Políticas públicas – Grupos sociais – Meio rural – Brasil. 12. Desenvolvimento rural - Políticas – América Latina. I. Grisa, Catia. II. Schneider, Sergio. IV. Série.

CDU 631.1:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0262-0

Apresentação

São poucos os países no mundo que alcançaram reduzir as desigualdades sociais e econômicas e gerar processos de inclusão social e melhoria nas condições de vida. Nos anos recentes, o Brasil tem sido indicado como um dos países em que há políticas e ações a serem seguidas e mesmo recomendadas como exemplos. Há consenso entre estudiosos e especialistas que o caminho trilhado pelo Brasil é *sui generis* e os resultados que têm sido alcançados devem-se a uma combinação de fatores e processos, relacionados ao modo como a ação do Estado e das políticas públicas influenciou e foi retroalimentada pelos atores e agentes da sociedade civil. O meio rural brasileiro talvez seja um dos espaços em que os efeitos desta construção social tenham sido mais intensos e gerado mudanças mais notáveis.

O livro *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil* tem como objetivo proporcionar um panorama do conjunto das políticas públicas que atualmente incidem sobre o meio rural brasileiro, e repercutem na dinâmica econômica e social do país e nas diversas e complexas realidades regionais. Os diversos capítulos abordam a trajetória, as contribuições, os limites e os desafios recentes de políticas agrícolas, agrárias, sociais, ambientais, de segurança alimentar e nutricional, de desenvolvimento territorial, de ciência e tecnologia, e de políticas direcionadas para grupos ou segmentos sociais específicos do meio rural brasileiro. É de conhecimento geral a existência de um amplo conjunto de estudos, relatórios e artigos sobre cada uma das ações e programas públicos analisados neste livro. No entanto, procuramos oferecer uma obra que reunisse estas reflexões e análises, proporcionando uma leitura mais integrada da intervenção do Estado no meio rural nas décadas recentes assim como de suas repercussões sobre as dinâmicas e os processos sociais.

Mas há outras três motivações que também contribuíram para a elaboração deste livro. A primeira está relacionada à oportunidade de contribuir e de aprofundar o tema do desenvolvimento rural no Brasil, enfatizando as políticas públicas. Como bem já documentado pela literatura brasileira, as décadas de 1960 e 1970 são marcos da intervenção do Estado na agricultura e no meio rural. As políticas públicas deste período procuraram alterar o padrão tecnológico dos agricultores (incrementando a produção e a produtividade) e construir novas dinâmicas produtivas e econômicas relacionadas com as indústrias e com os mercados. As políticas de modernização da agricultura e os “projetos de desenvolvimento rural integrado”, seguindo os receituários de agências multilaterais, foram balizadores deste processo. Nas décadas de 1980 e 90, com o ajuste estrutural e o neoliberalismo, a atuação do Estado e das políticas públicas são modificadas e minimizadas, ganhando maior proeminência a atuação do mercado e da sociedade civil no desenvolvimento. Nos anos 2000, o cenário é mais complexo e multifacetado. Convivemos ainda com dilemas e desafios que marcaram a formação econômica e social do Brasil e, particularmente, o processo de modernização da agricultura; vivemos um período de pujança da economia do agronegócio; narrativas liberalizantes integram com uma retomada da intervenção dos Estados Nacionais; a diversidade social, cultural e econômica do meio rural brasileiro vem à tona, exigindo o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, etc.; “florescem” grupos sociais reclamando direitos e a atuação do Estado; crescem os espaços de participação social, expressando o amadurecimento democrático da sociedade brasileira, mas lançando constantemente novos desafios à gestão pública no sentido de contemplar diferentes atores, ideias e interesses; e exigem-se, cada vez mais, processos que coadunem a dimensão ambiental, social, econômica e cultural.

Neste contexto, há necessidade de realizar análises que possibilitem uma compreensão destes processos em conjunto, considerando que o desenvolvimento rural é multifacetado, multiator, multinível, multidimensional e intersetorial. As análises das diversas políticas abarcadas neste livro, com seus distintos focos de atuação e configurações institucionais, as suas diferentes formas de relacionamento e de interação entre Estado e sociedade civil, e as diversas formas como “chegam e aterrisam” e são apropriadas nos espaços locais contribuem neste sentido.

A segunda motivação relaciona-se com o crescimento da área de políticas públicas no Brasil. Uma rápida análise de Grupos de Trabalhos em eventos científicos e da criação de cursos de graduação e de pós-graduação indica que uma nova área de conhecimento e formação de recursos humanos está sendo criada no

Brasil. Para ilustrar, basta verificar a criação dos cursos de graduação em Políticas Públicas na Universidade de São Paulo (USP – 2005), na Universidade Federal do ABC (2010) e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – 2010) e a criação dos cursos de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRRJ – 2007), na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ – 2011), na Universidade Federal do Paraná (PPPP/UFPR – 2011), na Universidade Federal do ABC (2014) e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Na relação de cursos recomendados e reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) podemos observar que esta lista é mais longa. Com o intuito de contribuir neste contexto, este livro busca dialogar e aprofundar o debate sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e disponibilizar um conjunto de referências sobre as principais ações que tem sido desenvolvidas neste campo, além de colocar a comunidade acadêmica em contato com os principais autores e estudiosos destes temas.

A terceira motivação emerge do reconhecimento internacional que o Brasil vem recebendo no período recente em decorrência da criação de um amplo aparato institucional que reconhece a agricultura familiar, procura atender suas demandas específicas e promover as formas familiares de produção. A existência de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Garantia Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa Nacional de Habitação Rural, o Selo da Agricultura Familiar e a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são exemplos que diferenciam o Brasil no contexto internacional, despertando a atenção de vários países que buscam conhecer as políticas públicas brasileiras e adequá-las aos seus contextos de origem. Esta particularidade brasileira reflete no desenvolvimento rural do país e precisa ser melhor investigada. O livro *Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil* vem a somar neste sentido, analisando, avaliando e divulgando a experiência brasileira de políticas públicas para a agricultura familiar, em um momento particular quando em 2014 foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Ano Internacional da Agricultura Familiar.

Para atender as motivações que conduziram à proposta deste livro, procuramos incorporar análises e estudos realizadas pelos principais especialistas

brasileiros em cada tema ou política pública. Contamos com as contribuições de autores com aprofundado conhecimento sobre o meio rural brasileiro, sua diferenciação regional e as políticas públicas em análise. É importante destacar que os autores são oriundos de diferentes instituições de ensino ou de pesquisa do Brasil, atuantes em variados contextos sociais, econômicos, culturais e políticos, o que permite vir à lume a diversidade dos processos de desenvolvimento rural.

O livro inicia com um capítulo que procura analisar o conjunto das políticas para a agricultura familiar no Brasil, destacando “gerações” ou “referenciais de política pública” que marcaram a trajetória de reconhecimento político e institucional da categoria social. Este capítulo procura introduzir questões, contextos, ações e instrumentos que serão aprofundados nos capítulos seguintes, agrupados em temáticas similares e organizados em nove partes.

Na Parte 1 são discutidas algumas políticas agrícolas, suas trajetórias, contribuições e desafios ao desenvolvimento rural. Nesta parte são analisados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e as políticas de comercialização agrícola, com foco principalmente na Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM). Estes programas atuam principalmente no âmbito da produção agropecuária dos estabelecimentos rurais, procurando adaptar para a agricultura familiar muitos instrumentos de políticas agrícolas já existentes desde a década de 1960, sendo que alguns de seus desafios atuais estão relacionados justamente com as dificuldades em romper com certas normas e práticas de décadas anteriores.

Na Parte 2 são discutidas as políticas de segurança alimentar e nutricional, notadamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Um Milhão de Cisternas, e as políticas de abastecimento alimentar. Em sua maioria, estas são políticas recentes (ou passaram por mudanças importantes nos últimos anos) e que contam com uma ampla articulação entre Estado e sociedade civil, seja na construção de seus instrumentos, seja na execução das políticas públicas. Esta configuração ilustra o avanço democrático da sociedade brasileira, mas também coloca novos desafios à gestão pública e às próprias organizações da sociedade civil.

A Parte 3 aborda as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, nomeadamente o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), discutindo suas trajetórias, algumas de suas mudanças recentes, e os desafios que envolvem a execução de programas que procuram incorporar a intersectorialidade e

multidimensionalidade em suas ações. Nesta parte também são abordados os dilemas que envolvem a abordagem do desenvolvimento territorial e a construção de uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Os artigos apontam para importantes mudanças políticas ao longo de cerca de 10 anos de experiências de políticas de desenvolvimento territorial, mas igualmente ressaltam certas resistências institucionais e políticas que limitam a expressão desta abordagem de desenvolvimento.

A Parte 4 procura abordar algumas ações do Estado na esfera do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento rural. São enfatizados os programas de pagamento por serviços ambientais e as ações direcionadas para a produção e uso de bicomcombustíveis. Embora a problemática ambiental venha exigindo maior espaço na agenda pública desde a década de 1970, esta é uma questão que, não raro, envolve polêmicas e difícil concertação social. No caso das ações citadas, estas ganharam maior relevância política e institucional no período recente no país e são controversas quando aos seus objetivos e seus resultados. Os artigos apresentados nesta parte procuram analisar estas políticas e debater sobre estas questões.

As políticas agrárias são abordadas na Parte 5 do livro. Três artigos discutem a luta pela terra no Brasil, seja por meio da criação de projetos de assentamentos de reforma agrária, seja por meio de programas pelo crédito fundiários, ou ainda pelas disputas estabelecidas entre diferentes classes sociais. As análises dos autores apontam que, passados alguns séculos, a questão agrária ainda é um tema a ser resolvido no Brasil, incorporando novas configurações, conflitos e sentidos no período recente. Na Parte 5 também contamos com um artigo que aborda as políticas públicas em assentamentos rurais já estabelecidos. O objeto aqui é a política de assistência técnica e extensão rural em assentamentos de reforma agrária. Este trabalho analisa o histórico desta política pública, suas mudanças institucionais, e aponta que as disputas políticas entre distintos projetos de desenvolvimento não se encerra com o estabelecimento dos projetos de assentamentos de reforma agrária.

Na Parte 6 são analisadas as políticas sociais e suas interfaces com o desenvolvimento rural. Estas políticas ganharam maior projeção com a promulgação da Constituição de 1988 e, principalmente, a partir do final dos anos 1990 e do início dos anos 2000. A previdência social, o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Habitação Rural são referências importantes neste sentido. Mais do que políticas de transferências de renda, estas ações contribuem para o reconhecimento do meio rural como um espaço de vida e de trabalho, ao possibilitarem aos atores sociais melhorarem sua qualidade de vida e bem estar nestas áreas. As políticas de habitação rural, de modo particular, ilustram

que o meio rural não é sinônimo de atraso e que os seus habitantes podem viver e conviver com maior dignidade.

A produção de ciência e de tecnologia também é importante para o desenvolvimento rural, sendo as políticas nesta esfera abordadas na Parte 7 do livro. Os artigos procuram problematizar as contribuições contemporâneas da ciência e da tecnologia para o meio rural, para a agricultura familiar e para biomas específicos, como o da Amazônia. Os autores apontam que, embora importantes mudanças ocorridas no período recente, o acesso à pesquisa e à inovação e a adequação destas à diversidade do meio rural brasileiro (seja de atores sociais, biomas, seja de sistemas produtivos) ainda permanecem como desafios importantes.

Afastando-se de questões temáticas, a Parte 8 analisa as políticas públicas orientadas para grupos ou segmentos sociais específicos, como as comunidades tradicionais, a juventude e as mulheres rurais. Os capítulos abordam a trajetória de reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro a estes grupos sociais e as ações e instrumentos de políticas públicas criados para atender as suas especificidades. Observa-se nos três capítulos que este reconhecimento é recente, e que o mesmo demandou ressignificações e (re)interpretações da parte do Estado, mas igualmente da parte dos próprios atores sociais.

Por fim, a Parte 9 apresenta um artigo que procura analisar as políticas de desenvolvimento rural brasileiras no contexto da América Latina e Caribe. São elencados elementos comuns e desafios nas políticas para a agricultura familiar em países selecionados.

Almejamos que este livro possa contribuir com a formação de estudantes de graduação e de pós-graduação do Brasil e estimular a agenda de estudos, pesquisas e análises do amplo conjunto de professores e pesquisadores que trabalham constantemente para produzir conhecimento e referências sobre a atuação do Estado brasileiro no desenvolvimento rural. Não menos importante, o livro busca dialogar e fornecer subsídios para a atuação de governantes e *policy makers* presentes nas diferentes escalas de governança, extensionistas rurais e agentes de desenvolvimento rural, organizações não governamentais que executam várias políticas públicas, e toda a sociedade civil que atua nos temas rurais, agrários, ambientais, segurança alimentar e nutricional, etc.

Finalmente, cabe ressaltar que a publicação do livro conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Edital Fapergs/Capes nº 06/2013 – Programa Editoração e Publicação de Obras Científicas.

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER